

MENSENHANDEL

Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur

C.E. Dettmeijer-Vermeulen (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel*)

M. Boot-Matthijssen

E.M.H. van Dijk

H. de Jonge van Ellemeet

D.A.C. Koster

M. Smit

Inhoudsopgave

OVERZICHT TABELLEN	ix
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	xi
WOORD VOORAF	xvii
1 INLEIDING	1
<hr/>	
1.1 Inleiding	1
1.2 Het Nationaal Actieplan Mensenhandel	2
1.3 Preventie	5
1.4 Aanpak van de vraagzijde	6
1.5 Informatie verzamelen over mensenhandel	8
1.6 Onderhavige rapportage	11
2 WET- EN REGELGEVING	15
<hr/>	
2.1 Inleiding	15
2.2 Wet- en regelgeving nationaal	15
2.2.1 De nieuwe mensenhandelbepaling	15
2.2.2 Wijzigingen in de B9-regeling	25
2.2.3 Wet arbeid vreemdelingen	31
2.2.4 Overige (op handen zijnde) wet- en regelgeving	32
2.3 Internationaal	38
2.3.1 Inleiding	38
2.3.2 Verenigde Naties	38
2.3.3 Europese Unie	43
2.3.4 Raad van Europa	50
2.3.5 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	55
2.4 Aandachts- en knelpunten	57
3 SLACHTOFFERS EN HULPVERLENING AAN SLACHTOFFERS	59
<hr/>	
3.1 Inleiding	59
3.2 Slachtoffers	59
3.2.1 Enkele specifieke (risico)groepen	59

3.2.2	Slachtoffers ‘in cijfers’	67
3.3	Voor slachtoffers beschikbare voorzieningen	76
3.3.1	Algemene ontwikkelingen en voorzieningen	76
3.3.2	Specifieke hulpverleningsinstellingen en -initiatieven	90
3.4	Aanpak jeugdprostitutie en loverboyproblematiek	95
3.4.1	Lokale initiatieven	96
3.4.2	Landelijke instellingen, projecten en initiatieven	100
3.5	Aandachts- en knelpunten	103
4	BESTUURLIJKE HANDHAVING IN DE PROSTITUTIEBRANCHE	105
4.1	Inleiding	105
4.2	Ontwikkelingen in de seksindustrie	105
4.3	Bestuurlijke handhaving	108
4.3.1	Preventieve handhaving	109
4.3.2	Toezicht	113
4.3.3	Repressieve handhaving	118
4.3.4	Aanpassing wet- en regelgeving	118
4.4	Aandachts- en knelpunten	121
5	OPSPORING	123
5.1	Inleiding	123
5.2	Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven	123
5.2.1	Politie	123
5.2.2	KMar	126
5.2.3	Bijzondere Opsporingsdiensten en Inspectiediensten	126
5.3	Signalering mensenhandel	127
5.4	Opsporing mensenhandel	134
5.5	Opsporing in cijfers (BNRM-politieonderzoek)	140
5.5.1	Opsporingsonderzoeken mensenhandel	140
5.5.2	Slachtoffers	142
5.6	Internationale ontwikkelingen	144
5.7	Aandachts- en knelpunten	147

6	FINANCIEEL RECHERCHEREN	151
6.1	Inleiding	151
6.2	Financieel rechercheren, wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming	152
6.2.1	Wat is financieel rechercheren?	152
6.2.2	Wat is wederrechtelijk verkregen voordeel?	153
6.2.3	Wat is ontneming?	154
6.3	Nationale (beleids)ontwikkelingen op het gebied van financieel rechercheren en ontnemen	156
6.3.1	Ontwikkelingen op het gebied van financieel rechercheren	156
6.3.2	Ontwikkelingen op het gebied van ontnemen	158
6.4	Resultaten BNRM-politieonderzoek: financieel rechercheren	161
6.4.1	Financiële opsporingshandelingen	161
6.4.2	Samenwerking en informatie-uitwisseling	166
6.4.3	Dilemma's in de financiële opsporing	170
6.5	Resultaten BNRM-politieonderzoek: wederrechtelijk verkregen voordeel	175
6.5.1	Omvang wederrechtelijk verkregen voordeel	175
6.5.2	Conservatoir beslag	176
6.5.3	Wegsluizen en witwassen	177
6.6	Resultaten BNRM-politieonderzoek: ontneming	178
6.6.1	Ontneming in in 2003 afgesloten mensenhandelzaken	178
6.6.2	Ontneming in in 2004 afgesloten mensenhandelzaken	182
6.7	BNRM-politieonderzoek: schadevergoeding aan slachtoffers	182
6.8	Aandachts- en knelpunten	183
7	HET OPENBAAR MINISTERIE EN VERVOLGING	185
7.1	Inleiding	185
7.2	Beleidsontwikkelingen	185
7.2.1	Beleidsmatige en organisatorische inbedding	185
7.2.2	Handvatten voor de praktijk	188
7.3	Onderzoeksresultaten	189
7.3.1	Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel	189
7.3.2	De verdachten	194
7.3.3	Afhandeling door het Openbaar Ministerie	196
7.3.4	Afdoening door de rechter	198
7.3.5	Hoger beroep?	203
7.4	Internationale ontwikkelingen	203
7.4.1	Internationale samenwerking	203

7.4.2	Eurojust	204
7.5	Aandachts- en knelpunten	204
8	UITBUITING IN ANDERE SECTOREN DAN DE SEKSINDUSTRIE	207
8.1	Inleiding	207
8.2	BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting	207
8.2.1	Begripsbepaling	208
8.2.2	Aanleidingen tot het onderzoek	208
8.2.3	Respons	210
8.3	Overige uitbuiting in de zin van mensenhandel	211
8.3.1	Juridische beschouwing	211
8.3.2	Indicatoren van overige uitbuiting	212
8.3.3	Arbeid en diensten	215
8.4	Casusmateriaal	218
8.4.1	Opmerkingen vooraf	218
8.4.2	Criterium ter kwalificatie van casus	219
8.4.3	Indeling van de casus	221
8.5	Risicosectoren	228
8.5.1	Inleiding	228
8.5.2	Relevante sectoren	230
8.5.3	Bespreking van relevante sectoren	232
8.6	Risicogroepen	247
8.6.1	Inleiding	247
8.6.2	Kenmerken van (potentiële) slachtoffers	248
8.6.3	Kenmerken van (potentiële) daders	256
8.7	Aandachts- en knelpunten in de aanpak van overige uitbuiting	258
8.7.1	Inleiding	258
8.7.2	Aandachts- en knelpunten	258
9	MENSENHANDEL MET HET OOGMERK VAN ORGAANVERWIJDERING	263
9.1	Inleiding	263
9.2	Stand van zaken en ontwikkelingen	264
9.2.1	Orgaandonatie en de handel in organen	265
9.2.2	Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	271
9.3	Verkenkend onderzoek onder medici	273
9.4	Aandachts- en knelpunten	275

10 AANBEVELINGEN	277
II SAMENVATTING	285
II.1 Inleiding	285
II.2 Wet- en regelgeving	285
II.2.1 Mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht	285
II.2.2 B9-regeling	286
II.2.3 Overige wet- en regelgeving	287
II.2.4 Internationale ontwikkelingen	287
II.3 Bestuurlijke handhaving in de seksindustrie	288
II.3.1 Ontwikkelingen in de seksindustrie	288
II.3.2 Preventieve handhaving	289
II.3.3 Bestuurlijk toezicht	289
II.3.4 Repressieve bestuurlijke handhaving	290
II.3.5 Een aangescherpt wettelijk kader	290
II.4 Slachtoffers	291
II.4.1 Specifieke (risico)groepen	291
II.4.2 Slachtoffers ‘in cijfers’	291
II.5 Hulpverlening	292
II.5.1 Ketengericht werken	292
II.5.2 Opvang van slachtoffers	292
II.5.3 Aanpak jeugdprostitutie en loverboyproblematiek	292
II.5.4 Enkele hulpverleningsinstellingen	293
II.6 Opsporing en vervolging	294
II.6.1 (Beleids)ontwikkelingen opsporing en vervolging	294
II.6.2 Signalering mensenhandel	295
II.6.3 Opsporing	296
II.6.4 Financieel rechercheren	297
II.6.5 Vervolging	298
II.7 Overige uitbuiting	299
II.7.1 Begripsbepaling	299
II.7.2 Gehanteerd criterium voor uitbuiting	300
II.7.3 Risicosectoren	300
II.7.4 Kenmerken en risicogroepen	301
II.7.5 De aanpak van overige uitbuiting	301
II.8 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	302
II.8.1 Orgaandonatie	302

11.8.2	Orgaanhandel	302
11.8.3	Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	303
11.8.4	Onderzoek onder medici	303
11.9	Tot slot: de aanbevelingen	304
LITERATUURLIJST		305
BIJLAGE 1	ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT	317
BIJLAGE 2	VERANTWOORDING GEBRUIKTE ONDERZOEKSMETHODEN	319
1	Het B9-onderzoek	319
2	Het BNRM-politieonderzoek	321
3	Het BNRM-onderzoek financieel rechercheren	321
4	Het OM-data-onderzoek	324
5	Het BNRM onderzoek naar overige uitbuiting	325
BIJLAGE 3	TOELICHTING BIJ TABELLEN EN STATISTIEK	329
1	Toelichting bij tabellen	329
2	Toelichting bij gebruikte statistiek	329
BIJLAGE 4	AANVULLENDE TABELLEN	331
BIJLAGE 5A	ACTIVITEITENOVERZICHT BNRM 2005	337
BIJLAGE 5B	ACTIVITEITENOVERZICHT BNRM 2006	345
INDEX		351

Overzicht tabellen

TABEL 3.1	RANGORDENING VAN MEEST VOORKOMENDE HERKOMSTLANDEN VAN SLACHTOFFERS, PER JAAR	68
TABEL 3.2	NATIONALITEIT VAN BIJ STV GEREgistREERDE (MOGELIJKE) SLACHTOFFERS, PER JAAR	68
TABEL 3.3	LEEFTIJDVERDELING VAN BIJ DE STV GEMELDE SLACHTOFFERS, PER JAAR	69
TABEL 3.4	MELDERS VAN SLACHTOFFERS, PER JAAR	70
TABEL 3.5	LEEFTIJDVERDELING VAN PERSONEN MET (AANVRAAG) B9 (2005)	72
TABEL 3.6	NATIONALITEIT PERSONEN MET (AANVRAAG) B9 (2005)	73
TABEL 3.7	HERKOMSTREGIO PERSONEN MET (AANVRAAG) B9 (2005)	74
TABEL 3.8	POLITIEREGIO WAARUIT B9(-AANVRAAG) AFKOMSTIG IS (2005)	75
TABEL 5.1	AFGESLOTEN OPSPORINGSONDERZOEKEN MENSENHANDEL, PER JAAR EN TYPE MENSENHANDEL	141
TABEL 5.2	AANGIFTES EN GETUIGENVERKLARINGEN VAN SLACHTOFFERS (IN 'INGESTUURDE' OPSPORINGSONDERZOEKEN), PER JAAR EN TYPE MENSENHANDEL	143
TABEL 5.3	MINDERJARIGE SLACHTOFFERS (IN 'INGESTUURDE' OPSPORINGSONDERZOEKEN), PER JAAR EN TYPE MENSENHANDEL	143
TABEL 6.1	(FINANCIËLE) OPSPORINGSHANDELINGEN IN OPSPORINGSONDERZOEKEN MENSENHANDEL	161
TABEL 6.2	WEDERRECHTELIJK VERKREGEN VOORDEEL, PER JAAR	176
TABEL 7.1	AANTAL GEREgistREERDE ZAKEN EN ZAKEN DIE (MEDE) MINDERJARIGE SLACHTOFFERS BETREFFEN, PER JAAR	190
TABEL 7.2	AANTALLEN ZAKEN PER ARRONDISEMENTSPARKET EN RANGORDENING, PER JAAR VAN REGISTRATIE	191
TABEL 7.3	'TYPE' MENSENHANDEL, PER JAAR VAN REGISTRATIE	192
TABEL 7.4	ZWAARSTE FEIT, PER JAAR VAN REGISTRATIE	193
TABEL 7.5	GEBOORTELANDEN VERDACHTEN, PER JAAR VAN REGISTRATIE	195
TABEL 7.6	RANGORDENING FREQUENT VOORKOMENDE GEBOORTELANDEN VERDACHTEN, PER JAAR VAN REGISTRATIE	196
TABEL 7.7	PREVENTIEVE HECHTENIS, PER JAAR VAN REGISTRATIE	197
TABEL 7.8	AFHANDELING DOOR HET OM, PER JAAR VAN AFHANDELING	197
TABEL 7.9	AFDOENING IN EERSTE AANLEG, PER JAAR VAN AFDOENING	199

TABEL 7.10	AFDOENING IN EERSTE AANLEG NAAR ZWAARSTE FEIT, PER JAAR VAN AFDOENING	199
TABEL 7.11	OPGELEGDE STRAFFEN NAAR ZWAARSTE FEIT, PER JAAR VAN AFDOENING	201
TABEL 7.12	BEROEP AANGETEKEND, PER JAAR VAN AFDOENING (IN EERSTE AANLEG)	203
TABEL 8.1	RESPONS PER CATEGORIE OP BNRMV RAGENLIJSTEN	210
TABEL 8.2	DIRECT CONTACT MET SLEUTELFIGUREN	211
TABEL 8.3	KWALIFICATIE CASUS	221
TABEL 8.4	AANTAL CASUS OVER INDICATOREN VAN UITBUITING, PER SECTOR	231
TABEL 8.5	AANTAL CASUS OVER UITBUITINGSSITUATIES, PER SECTOR	231
TABEL B3.2	NATIONALITEIT VAN BIJ STV GEREgistreERDE (MOGELIJKE) SLACHTOFFERS, PER JAAR	331
TABEL B3.6	NATIONALITEIT PERSONEN MET (AANVRAAG) B9 (2005)	334
TABEL B7.5	GEBOORTELANDEN VERDACHTEN, PER JAAR VAN REGISTRATIE	335

Gebruikte afkortingen

Abrio	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding
AECT	Alliance Expert Coordination Team
AG	Advocaat-Generaal
AI	Arbeidsinspectie
AID	Algemene Inspectiedienst
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMF-teams	Arbeidsmarktfraude-teams
AMFI-project	Aanpak Malafide Facilitators Illegalen project
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMOC	Amsterdams Oecumenische Centrum
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
ANWB	Algemeen Nederlands Wielrijders Bond
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARBO	Arbeidsomstandigheden
ASC	American Society of Criminology
ATAU	Anti-Trafficking Assistance Unit
BD	Belastingdienst
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BFR	Bureau Financiële Recherche
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van het Ministerie van Justitie
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BOD	Bijzondere opsporingsdiensten
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BR	Bovenregionale Recherche
BuZa	Buitenlandse Zaken
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAHTEH	Committee on Action against Trafficking in Human Beings
CARIN	Camden Asset Recovery Inter-Agency Network
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel

CDPC	European Committee on Crime Problems
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CIROC	Centre for Information and Research on Organised Crime
CJIB	Centraal Justitiele Incasso Bureau
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CTOC	Convention against Transnational Organized Crime
DCI	Defence for Children International
DINPOL	Dienst Internationale Politie Samenwerking
dNP	de Nederlandse Politie
dNRI	dienst Nationale Recherche Informatie
EC	Europese Commissie
ECD	Economische Controledienst
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EK	Eerste Kamer
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
Eurojust	Europees orgaan voor de justitiële samenwerking
Europol	Europese politie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIOD/ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst
FIU-NL	Financial Intelligence Unit
FNV	Federatie van Nederlandse Vakbewegingen
FO	Federatie Opvang
FP	Functioneel Parket
GA	General Assembly
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GAO	Government Accountability Office

GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige- & Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GOC	Grensoverschrijdende Criminaliteitsteams
HGM	Hulpverlening Gelderland Midden
HR	Hoge Raad
HVO Querido	Hulp voor Onbuisden Querido
IAM	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IEM	Informatie-Eenheid Mensenhandel
IGO	Informatie Gestuurde Opsporing
IKP-S	Informatie Knooppunt Politie Systeem
ILO	International Labour Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IOM	International Organization for Migration
IOM/SIDA	International Organization for Migration/Swedish International Development cooperation Agency
Interpol	International Criminal Police Organisation
IRC	Internationale Rechtshulp Centra
JBZ(-Raad)	(Raad van ministers van) Justitie en Binnenlandse Zaken
JIT	Joint Investigation Team
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
JOS (project)	Juridische Opvang Slachtoffers seksueel geweld
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en terugkeerbeleid
LOS	Landelijke Ongedocumenteerden Stichting
LOVJ mensenhandel	Landelijk Officier Mensensmokkel en Mensenhandel
LP	Landelijk Parket
M.	Stichting Meld Misdaad Anoniem
MIG	Mensensmokkel Informatiegroep
MOB	Met onbekende bestemming
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MOE-landen	Midden en Oost-Europese landen
MvT	Memorie van toelichting
NAM	Nationaal Actieplan Mensenhandel
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking

NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIJZ	Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NeBeDeAgPol	Nederland België Deutschland Arbeitsgesellschaft Polizei
NPI	Nederlands Politie Instituut
NR	Nationale Recherche
NRI	Nationale Recherche Informatie
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₁	Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₃	Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM ₄	Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OKIA	Ondersteuningskomitee Illegale Arbeiders
OM	Openbaar Ministerie
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
OR	Ondernemingsraad
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSR	OVSE Special Representative
OvJ	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PA	Parliamentary Assembly
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PC-ES	Committee of Experts on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Abuse
PG	Procureur-Generaal
PLEXA	Project beëindiging leefgeldten van ex-ama's
PPM/dNP	Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
PvdA	Partij van de Arbeid
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RIAGG	Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RRI	Randstad Return Initiative
RvE	Raad van Europa
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
SiB	Slachtoffer in Beeld

SiBa	Statistische informatievoorziening en Beleidsanalyse
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SK	Scharlaken Koord
Sr	Strafrecht
Stb	Staatsblad
SRTV	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
Stcrt	Staatscourant
Stichting MADI	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
Sv	Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TIP rapport	Trafficking in Persons Report
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen
Trb	Tractatenblad
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTS	United Nations Treaty Series
UK	United Kingdom
UWV	Uitvoering Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
V & I	Vreemdelingenzaken en Integratie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM/IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAADI	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
Wet BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOD	Wet op de orgaandonatie
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WIT	Westland Interventieteam
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning

WSG	Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven
WVS	Wet voorkoming schijnhuwelijken
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
ZM	Zittende Magistratuur

Woord vooraf

Voor u ligt de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur, mijn eerste.

Naast de gebruikelijke thema's is in deze rapportage aan een drietal onderwerpen bijzondere aandacht besteed: financieel rechercheren, mensenhandel met het oog op orgaanverwijdering en 'overige uitbuiting', dat wil zeggen uitbuiting buiten de seksindustrie.

Met name dit laatste onderwerp verdient de aandacht. Overige uitbuiting is per 1 januari 2005 strafbaar gesteld, waarbij de wetgever ervoor heeft gekozen de nadere invulling van het begrip uitbuiting – de grens waar slecht werkgeverschap overgaat in slavernijachtige verhoudingen – over te laten aan de rechtspraak. Een belangrijke richtinggevende uitspraak op dit gebied is die van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 26 juli 2005 in de zaak van Siliadin vs Frankrijk. Ik hoop dat ook de beschrijvingen van casus in Hoofdstuk 8 een aanknopingspunt kunnen vormen bij de beoordeling van de casuïstiek.

Er zijn inmiddels in Nederland twee uitspraken in eerste aanleg geweest. Bij de Rechtbank Den Haag op 21 november 2006 in een zaak betreffende hennepknippen en bij de Rechtbank Den Bosch op 8 maart 2007 in een zaak betreffende Chinese horeca. In beide zaken is vrijspraak van mensenhandel gevolgd, onder veroordeling voor aan mensenhandel gerelateerde misdrijven. In beide zaken is hoger beroep ingesteld. Het is duidelijk dat de afbakening van de grenzen van mensenhandel met het oogmerk van overige uitbuiting nader onderzoek behoeft. Ik zal de rechtspraak op dit terrein nauwlettend volgen.

Een punt van aanhoudende zorg blijft de positie van het slachtoffer. Op verblijfsrechtelijk terrein zijn in de regelgeving enige verbeteringen aangebracht; in de positie van het slachtoffer in en rond het strafproces valt echter nog heel wat te verbeteren. Zo is het bijvoorbeeld voor het slachtoffer nog altijd moeilijk genoegdoening te krijgen voor geleden (im)materiële schade. Ook is het voorgekomen dat terwijl de uitbuiters vervolgd werden voor mensenhandel, slachtoffers werden vervolgd (en veroordeeld) voor werkzaamheden die die uitbuitingssituatie vormden. Ik ben voornemens om naar de positie van het slachtoffer, met name in het strafproces en op het gebied van schadevergoeding nader onderzoek te verrichten.

Mensenhandel staat hoog op de agenda's. Er wordt hard aan gewerkt om van beleid praktijk te maken. Maar het is nog niet genoeg. Bij een recent groot politie-onderzoek zijn ook in de vergunde prostitutiebranche vele slachtoffers mensenhandel aangetroffen. Ruim zes jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod blijkt dat toch onvoldoende maatregelen zijn genomen dan wel dat deze onvoldoende zijn gehandhaafd om de vergunde prostitutiebranche 'schoon' te krijgen. Dit heeft mij aanleiding gegeven onder meer aan te bevelen een aangescherpt landelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen.

Er blijft dus nog genoeg te doen. Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf, waarbij slachtoffers worden gebruikt als wegwerpmensen, als gebruiksvoorwerpen, waar geen zorg of aandacht aan behoeft te worden besteed.

Hoe belangrijk het ook is dat mensenhandel hoog op de diverse agenda's staat, dit sorteert eerst effect als beleid (nog) meer praktijk wordt. Een vergunning is geen garantie, papieren rechten zijn voor slachtoffers onvoldoende, vreemdelingenbewaring is geen optie als de Bg-regeling moet worden aangeboden en de 'public awareness' ten aanzien van alle vormen van mensenhandel moet worden vergroot.

Ik hoop dat mijn aanbevelingen mede daartoe zullen leiden.

Mijn rapportage betreft de situatie in Nederland en mijn aanbevelingen richten zich tot de Nederlandse regering, maar mensenhandel is een wereldprobleem met vaak grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit waarbij op flagrante wijze mensenrechten worden geschonden van hen die op zoek zijn naar een beter leven. Internationaal moet er aandacht zijn en blijven voor de macrofactoren die bron en voedingsbodem vormen voor grensoverschrijdende mensenhandel.

Het onderzoek voor de vijfde rapportage is opgezet en aangevangen vóór mijn aantreden. Ik ben daarvoor veel dank verschuldigd aan mijn voorgangster en grondlegger van BNRM, mr A.G.Korvinus.

Aan de totstandkoming van deze rapportage hebben diverse personen bijgedragen. Zo stelden vele ketenpartners, waaronder de politie, de STV en de IND weer gegevens beschikbaar en BNRM is hen daarvoor erkentelijk. Frederike Ambagtsheer, Inge van Balen, Hilde Bos-Ollermann, Diana de Gooijer, Sanne Mae van Schravendijk, Mijke Vos en Nathalie Wallast hebben elk op hun eigen terrein en wijze bijgedragen als stagiaire. Alinde Verhaag deed dit als gastmedewerker.

Een speciaal woord van dank is op zijn plaats aan het adres van Peter Paul Groen van de afdeling Statistische informatievoorziening en Beleidsanalyse (SiBa) van het WODC die voor deze vijfde mensenhandelrapportage weer de analyse op het OM-databestand ter hand nam.

Rest mij nog mijn bijzondere dank uit te spreken aan de medewerkers van mijn bureau, die de overgang van de eerste naar de huidige rapporteur tot een vloeiende hebben gemaakt.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

1.1 Inleiding

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen periode was de inwerkingtreding van het nieuwe strafrechtsartikel mensenhandel 273a (per 1 januari 2005), medio 2006 vernummerd tot 273f. Door de wetwijziging kwamen, naast de in het oude art. 250a Sr strafbaar gestelde gedragingen, ook uitbuiting in arbeid of diensten buiten de seksindustrie (overige uitbuiting) en bepaalde activiteiten gericht op orgaanverwijdering binnen het bereik van de strafbepaling. Deze verbreding heeft implicaties voor veel van de ketenpartners in de strijd tegen mensenhandel: zij dienen zich ook bezig te gaan houden met opsporing en/of vervolging van (verdachten van) deze ‘nieuwe’ vormen van mensenhandel of zich te bemoeien met de slachtoffers daarvan.¹ Ook komen er nieuwe ketenpartners in beeld. In dit verband is het gunstig dat samenwerking tussen al deze ketenpartners steeds duidelijker wordt nagestreefd, veelal onder de noemer ketenaanpak; zowel vanuit de politie en het OM als vanuit de hulpverlening wordt hier veel belang aan gehecht.

Voor BNRM betekent de wetwijziging verbreding van het werkterrein: er moet over meer onderwerpen gerapporteerd en geadviseerd worden. Mede om die reden paste BNRM de werkwijze aan door meer te investeren in het bestuderen van specifieke thema’s in plaats van het jaarlijks op dezelfde wijze verzamelen van kengetallen. Deze keuze is in eerste instantie ingegeven door het feit dat de uitbreiding van het werkterrein van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) niet gepaard ging met navenante budgettaire of personele aanpassing en er daarom keuzes gemaakt moeten worden. Daar komt echter bij dat bepaalde (dataverzamelings)activiteiten door andere spelers in het veld, zoals het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), overgenomen (kunnen) worden. Van groot belang is ook dat zich ten aanzien van (de bestrijding van) mensenhandel steeds nieuwe ontwikkelingen voordoen en dat er vragen opkomen die thematisch onderzoek vergen en rechtvaardigen.

Concreet betekent dit dat er in de onderhavige rapportage minder aandacht is voor opsporingsonderzoeken mensenhandel in algemene zin ten gunste van drie specifieke thema’s, te weten financieel rechercheren, overige uitbuiting en mensenhandel ten behoeve van de verwijdering van organen.

Omdat vrij snel duidelijk was dat de rapportage door verschillende omstandigheden niet binnen de geplande tijd afgerond zou kunnen zijn, is ervoor gekozen om cijfers op te nemen over twee jaren: 2004 en 2005.

¹ Sommige ketenpartners kiezen er op goede gronden voor om zich op een bepaalde categorie slachtoffers te (blijven) richten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV) (SRTV, 2007).

In dit inleidende hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan het NAM, de reactie van BNRM daarop en de *Aanvullende maatregelen bij het NAM* (§1.2), vervolgens aan het onderwerp preventie (§1.3) en aan twee thema's die in discussies tussen ketenpartners in de strijd tegen mensenhandel frequent aan de orde komen, namelijk aanpak van de vraagzijde (§1.4) en (problemen rond) het verzamelen van informatie over mensenhandel (§1.5). In die laatste paragraaf komt ook de werkwijze van BNRM aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgerond met een overzicht van de inhoud van deze vijfde rapportage mensenhandel (§1.6).

1.2 Het Nationaal Actieplan Mensenhandel

Het *Nationaal Actieplan Mensenhandel* (NAM) werd op 20 december 2004 door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Het plan, dat meteen ook de reactie vormde van het kabinet op de aanbevelingen in de derde rapportage van de NRM, is gepresenteerd als een dynamisch document. Op 17 februari 2006 stuurde de minister van Justitie *Aanvullende maatregelen bij het NAM* naar de Tweede Kamer.² Deze betroffen vooral maatregelen met betrekking tot minderjarige slachtoffers en jeugdprostitutie, maar eveneens de onderwerpen preventie, melding en registratie en opsporing en vervolging, ook op het terrein van overige uitbuiting.

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) liet zich, in een reactie op het NAM op hoofdlijnen,³ positief uit over het feit dat er een Actieplan is opgesteld.⁴ Het biedt een goede basis voor het bewaken van de voortgang van de daarin voorgenomen acties en toont de bereidheid van het kabinet om een duidelijk aandeel te hebben in de coördinatie en uitvoering van de strijd tegen mensenhandel, een centrale sturing die de NRM onontbeerlijk acht. Het feit dat in tal van passages in het NAM de letterlijke tekst van de BNRM-aanbevelingen werd overgenomen interpreteerde de NRM als instemming met haar gedachten en aanbevelingen, ook waar die tekst niet in alle gevallen gevolgd werd door een concreet actiepunt.

Daarnaast werd ondermeer het volgende opgemerkt:

- *het NAM is vooral gericht op de aanpak van uitbuiting in de seksindustrie en (nog) te weinig op de aanpak van overige uitbuiting.* Inmiddels is dit (deels) achterhaald door de *Aanvullende maatregelen bij het NAM* (oftewel 'het addendum'), waarin onder meer wordt aangekondigd dat zal worden gezien wat voor initiatieven mogelijk zijn op het gebied van reductie van de vraag die (kan) leiden tot overige uitbuiting, hoe ook slachtoffers van overige uitbuiting geregistreerd kunnen worden en hoe bepaalde nieuwe ketenpartners betrokken kunnen worden in de bestrijding van mensenhandel. Wat er daadwerkelijk wordt gedaan

² Kenmerk 5405217/506.

³ D.d. 18 februari 2005, integraal opgenomen als bijlage in de 4e BNRM-rapportage.

⁴ Niet verwonderlijk gezien het feit dat de NRM in haar 3e rapportage aanbeval een NAM op te stellen.

- aan bestrijding van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie komt in deze rapportage aan de orde;
- *het NAM houdt onvoldoende rekening met het specifieke karakter van handel in minderjarigen en minderjarige slachtoffers.*⁵ Hoewel het helder was dat minderjarigen extra kwetsbaar zijn en dat minderjarige slachtoffers extra zorg en aandacht nodig hebben, bleek het nog niet zo eenvoudig om te bepalen wat specifiek nodig is ter bestrijding van handel in minderjarigen en wat precies de behoeften zijn van minderjarige slachtoffers. Het addendum bij het NAM bevat op dit punt toch diverse aanvullende maatregelen, waarvan er verschillende te maken hebben met het Informatiepunt Jeugdprostitutie, dat in februari 2005 van start is gegaan met een brede opdracht op het gebied van jeugdprostitutie. Die houdt onder andere in het agenderen van de problematiek, het ontwikkelen van een vraagbaakfunctie, het bundelen van feiten en cijfers, het bijeenbrengen van ‘good practices’ en het meedenken over een integrale, meerjarige aanpak (meer over het Informatiepunt in Hoofdstuk 3). In 2006 publiceerde UNICEF een Reference Guide betreffende de bescherming van de rechten van minderjarige slachtoffers van mensenhandel (Dottridge, 2006)⁶ en ECPAT een ‘Questions and Answers’ over de strijd tegen kinderhandel voor seksuele doeleinden. Deze beide publicaties bieden aanknopingspunten voor uitbreiding en concretisering van het NAM op dit onderwerp.⁷
 - *een concrete invulling van actiepunten ontbreekt soms.* Sommige van deze punten zijn desondanks door ketenpartners opgepakt (zoals afbakening van het uitbuitingsbegrip⁸ en voorlichting aan klanten), aan andere is nog weinig gebeurd (zoals bespreking van de strafbaarstelling van het bewust inkopen van diensten van slachtoffers van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers buiten de landsgrenzen);
 - *de B9-regeling loopt achter op de nieuwe situatie (de verbreding van het wetsartikel).* Dit is door aanpassingen in de B9 achterhaald;
 - *de voorgenomen brede(re) verspreiding van een lijst met mogelijke signalen van mensenhandel zal effectiever zijn, als die lijst ook aan de nieuwe wetgeving is aangepast.* Dit is opgepakt door de politie;
 - *hoewel er geen eenduidig standpunt lijkt te zijn over het vraagstuk integrale versus categorale opvang van slachtoffers mensenhandel,⁹ kan de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor*

⁵ BNRM onderschreef op dit punt de reactie van ECPAT/DCI/Unicef Nederland op het NAM en gaf aan dat voor specificering van acties gebruik kon worden gemaakt van de uitkomsten van de minderjarigenbijeenkomst die ECPAT en BNRM op 16 september 2004 organiseerden.

⁶ Aan de orde komen signalering, voogdij, het ondervragen van kinderen, verwijzing, tijdelijke opvang, verblijfsstatus, individuele case assessment en zoeken van een duurzame oplossing, implementatie van de duurzame oplossing (inclusief mogelijke terugkeer naar het land van herkomst), toegang tot de rechter, bescherming als slachtoffer en mogelijke getuige en training voor instanties die met minderjarige slachtoffers te maken hebben.

⁷ Waarbij een deel van de aanbevelingen overigens zo concreet en operationeel van aard is, dat zij meer thuis horen in praktische uitwerkingen van het NAM, zoals in hulpverleningsprotocollen, dan in het NAM zelf.

⁸ Spoedige afbakening van het begrip uitbuiting in arbeidssituaties buiten de seksindustrie achtte de STV van groot belang, omdat ketenpartners nauwelijks raad weten met casus overige uitbuiting en de praktijk eenduidige informatie en richtlijnen nodig heeft, aldus de STV in haar reactie op het NAM. Op de afbakening van het begrip, die aan de rechter is overgelaten, wordt in Hoofdstuk 8 uitgebreid ingegaan.

⁹ Dat wil zeggen opvang van slachtoffers mensenhandel binnen de algemene opvangfaciliteiten temidden van

een goed functionerend systeem van opvang niet worden opgeschort om de reden dat er geen eenduidig voorstel ligt vanuit de opvangvoorzieningen zelf. Op dit punt zijn er nog geen eenduidige keuzes gemaakt, al wordt er binnen bepaalde regio's en hulpverleningsnetwerken wel gesproken over de mogelijkheid van categorale voorzieningen of afdelingen specifiek voor slachtoffers mensenhandel;

- *wat betreft de aangekondigde maatregelen met betrekking tot de capaciteit van de beschikbare opvangvoorzieningen ontbreekt specifieke aandacht voor opvang van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting.* In een notitie aan de Ministeries van Justitie en VWS wees de STV eind 2006 op de groeiende aantallen mannelijke slachtoffers die worden aangemeld en op het tekort aan (adequate) opvang voor hen;
- *realisatie van vaker en vroegtijdiger financieel rechercheren bij opsporingsonderzoeken mensenhandel en ook ontneming, staat of valt met het beleid en de inzet van de politie (onder aansturing van het OM).* Financieel rechercheren heeft op beleidsmatig niveau meer prioriteit gekregen bij politie en OM en wordt in mensenhandelzaken vaker toegepast;
- *het NAM bevat geen actie gericht op voorlichting aan het algemene publiek.* Maar het Ministerie van Justitie nam het initiatief voor de campagne *Schijn bedriegt*, uitgevoerd door de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.). Klanten van prostituees en andere betrokkenen werden op verschillende wijzen gewezen op signalen van gedwongen prostitutie en op mogelijkheden om die te melden bij de politie of – anoniem – bij M.

Uit het voorgaande blijkt dat er sinds de derde rapportage en sinds het verschijnen van het NAM veel is gebeurd. Er zijn echter ook punten waarop er niet veel voortgang is geboekt. Drie toenmalige opmerkingen bij het NAM die nog niet aan actualiteit hebben ingeboet:

- het in sommige gevallen beschikbaar stellen van opvang en hulpverlening aan slachtoffers die geen medewerking willen of durven verlenen aan opsporing en vervolging, is ten onrechte in de eerste plaats bezien vanuit de vraag of dit zinvol is voor politie en justitie en niet vanuit de situatie van het slachtoffer;
- adequate bescherming van slachtoffers moet ook, maar niet alleen in de context van hun terugkeer naar het land van herkomst worden bezien;
- landelijke overzichten van (in het kader van mensenhandel relevante) resultaten van bestuurlijke controles en bestuurlijk ingrijpen in de prostitutiesector, hebben nut voor de strafrechtelijke handhaving in het kader van de bestrijding van mensenhandel. Dergelijke overzichten zouden permanent moeten worden opgesteld en niet slechts op één moment in het kader van de 'monitoring' van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

Op dit soort punten zou meer regie, bijvoorbeeld vanuit een multidisciplinaire Task Force Mensenhandel, wellicht een stimulerende en faciliterende rol kunnen hebben.

andere slachtoffers (integraal), of aparte opvang specifiek voor deze categorie slachtoffers (categoraal).

1.3 Preventie

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt ook voor mensenhandel. Preventie is dan ook een belangrijk onderwerp.¹⁰ Toch is er in deze rapportage geen apart hoofdstuk aan gewijd. De reden daarvoor is niet dat er in Nederland niets aan preventie gebeurt. Er gebeurt in feite vrij veel aan. Voorbeelden zijn:

- voorlichtingsfilms die zijn gemaakt (zoals de film *Anna*, gemaakt in opdracht van de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV));
- de voorlichting, onder andere op scholen, over de gevaren van loverboys;
- de voorlichting die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan werkgevers en – via folders – aan buitenlandse werknemers gaat geven over onder andere wettelijke minimumbepalingen betreffende arbeidsvoorwaarden;¹¹
- de verschillende activiteiten om potentiële slachtoffers uit risicogroepen zo vroeg mogelijk te signaleren;
- het convenant tussen het Ministerie van Justitie en de Nederlandse Dagbladders dat onder andere inhoudt dat dagbladen plaatsers van erotiekadvertenties verzoeken hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie te vermelden. Daarmee wordt voor klanten duidelijk of sprake is van een bedrijf met een vergunning, waardoor de kans om er een slachtoffer van mensenhandel tegen te komen kleiner is.¹² Een van de doelen is bewustwording aan de vraagzijde;
- de aandacht die in opleidingen en trainingen voor defensiepersoneel tegenwoordig wordt besteed aan zaken als bescherming van vrouwen en meisjes tegen onder andere seksueel geweld, prostitutie, mishandeling en verkrachting en vrouwenhandel (Slotdocument Taskforce ‘Vrouwen, Veiligheid en Conflict’, 2006);¹³
- de financiering door Nederland (via Nederlandse ambassades) van diverse projecten gericht op bestrijding van mensenhandel en ondersteuning van de slachtoffers.

Omdat preventieve activiteiten zo verschillende van aard zijn¹⁴ en omdat zo veel interventies (ook) een preventieve component hebben – zo kunnen ook opsporing en vervolging preventief werken – komen ze in de verschillende hoofdstukken aan de orde. Overigens is over de effecten van interventies – en dat geldt voor zowel preventieve als meer ‘curatieve’ – erg weinig bekend; effectevaluatie heeft nog weinig plaatsgevonden.

¹⁰ Preventie vormt ook een belangrijk onderdeel van het NAM.

¹¹ Bron: *Kader voor samenwerking tussen SZW en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid* (2007), toelichting op het flankerend beleid dat de eventuele nadelige gevolgen van vrij verkeer van werknemers uit de EU-lidstaten in Midden en Oost-Europa zo veel mogelijk moet beperken.

¹² In het convenant is tevens vastgelegd dat klanten tussen de advertenties door worden geattendeerd op het feit dat zij op dat punt bij een bedrijf met een vergunning minder risico lopen.

¹³ Iets waar BNRM in 2000 nog tevergeefs op aandrong.^{NRM1}

¹⁴ Zo blijkt ook uit het overzicht van ‘best and promising practices’ vanuit de VN, nationale overheden en niet-gouvernementele organisaties op het gebied van preventie, dat in opdracht van het Canadese *National Crime Prevention Centre* werd gemaakt (Gervais, 2005).

1.4 Aanpak van de vraagzijde

De vraag naar goedkope arbeid wordt beschouwd als belangrijke ‘root cause’ van mensenhandel. Er is dan ook terecht veel aandacht voor aanpak van de vraagzijde, wat overigens ook als vorm van (primaire) preventie kan worden beschouwd. Internationale documenten, zoals het Palermo Protocol, de Brusselse Declaratie, de conventie van de Raad van Europa, het EU Actieplan, het Actieplan van de OVSE, een resolutie van het Europees Parlement en een resolutie van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa,¹⁵ dringen er op aan dat staten ook de vraagzijde van mensenhandel aanpakken. Discussies over de aanpak van de vraag blijven echter veelal beperkt tot aanpak van de vraag naar seksuele diensten – zie bijvoorbeeld het rapport van Hughes (2004) over ‘best practices to address the demand side of trafficking’ – en zijn vaak ideologisch van aard. O’Connell Davidson (2006) wijst er op dat vanuit abolitionistisch feministische hoek is gelobbyd voor een zeer specifieke aanpak van de vraagzijde, namelijk het tegengaan van de vraag naar seksuele dienstverlening in het algemeen, door de strafbaarstelling van klanten. Dit is ook de strekking van het rapport van de *UN Special Rapporteur on trafficking* van februari 2006,¹⁶ dat overigens meerdere kritische reacties uitlokte die er op neerkwamen dat het rapport niet op objectieve, verantwoorde wijze tot stand kwam.¹⁷

Met betrekking tot het aanpakken van de vraag naar mensenhandel ten behoeve van uitbuiting in de seksindustrie zijn er echter verschillende mogelijkheden. De keuze die een land maakt hangt mede af van de cultuur van dat land en van hoe men tegen prostitutie aankijkt. Zo stelde de Zweedse overheid, die alle prostitutie beschouwt als geweld tegen vrouwen, inderdaad de inkoop van seksuele diensten strafbaar. In Nederland, waar onderscheid wordt gemaakt tussen sekswerk door ‘consenting adults’ en gedwongen prostitutie, wordt op andere manieren geprobeerd om de vraag te beïnvloeden, zoals via de *Schijn bedriegt* campagne, die erop gericht is de klant bewuster te maken van zijn verantwoordelijkheden. O’Connell Davidson wijst er, mede op basis van onderzoek van haar en Anderson (Anderson & O’Connell Davidson, 2003),¹⁸ op dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat inkopers van seksuele diensten per definitie onethisch en inhumain zijn en niet in staat of niet-gemotiveerd om onderscheid te maken tussen sekswerkers die wel en sekswerkers die niet onder dwang werken.¹⁹ Pajnik en Kavčič (2006) concluderen op basis van interviews met

¹⁵ Deze instanties en documenten komen nader aan de orde in Hoofdstuk 2.

¹⁶ *Integration of the human rights of women and the gender perspective; report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children* (E/CN.4/2006/62, d.d. 20 februari 2006).

¹⁷ Zo wees *La Strada International* in een reactie (d.d. augustus 2006) ondermeer op het feit dat de rapporteur zich in belangrijke mate baseert op meningen in plaats van op feiten en ten onrechte meldt dat volgens het Palermo Protocol alle prostitutie mensenhandel zou impliceren. De *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) concludeert in haar reactie op het rapport: “While fully acknowledging that the Special Rapporteur is an independent expert [...] she is at the same time bound by certain principles which govern her mandate; these include strict impartiality and objectivity [...]. These principles in our view have not been fully respected in this particular exercise. This neglect raises questions about the utility of the report.”

¹⁸ Een uitgebreidere versie (zonder jaar of uitgever) verscheen onder de titel ‘The demand side of trafficking? A multi country pilot study’.

¹⁹ De resultaten uit de enquête van SOA AIDS Nederland, onder 1988 klanten, wijzen ook in deze richting. De

(zes) klanten in Slovenië echter dat de meerderheid wel moeite zou hebben om dit onderscheid te maken. Dit leidt hen tot de conclusie dat er op dit punt voorlichting nodig is.

Waar in Nederland wel over wordt gesproken is de eventuele strafbaarstelling van het bewust inkopen van seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij gedwongen worden.²⁰ BNRM drong in een aanbeveling in de derde rapportage aan op *discussie* over dit punt, waarbij zowel de wenselijkheid als de praktische haalbaarheid van een dergelijke strafbaarstelling bezien zou moeten worden. Sommige ketenpartners lazen deze aanbeveling – ten onrechte – als pleidooi voor de strafbaarstelling op zich. Het leek (en lijkt) BNRM, mede in verband met de internationale druk, wel van belang om een gedegen afweging te maken en om een besluit voor of tegen goed te beargumenteren. De aanbeveling vond zijn weg naar het NAM. STV vroeg in haar reactie op het NAM aandacht voor de ongewenste neveneffecten van een dergelijke maatregel. “Het is aannemelijk dat zowel de mensenhandelaar, de prostituee als de klant zich verder zullen terugtrekken in het onzichtbare en vaak illegale circuit om aanhouding te voorkomen. Eventuele slachtoffers worden zo onttrokken aan het (toe)zicht van politie, veldwerkers en gezondheidszorg met alle risico’s van dien en verstoken van hulp en bescherming. Mensenhandelaren zijn moeilijker op te sporen wat de pakkans en een repressieve aanpak bemoeilijkt. Klanten zullen minder genegen zijn om signalen van mensenhandel en slachtofferschap aan te geven als zij het risico lopen bestraft te worden”, aldus de STV. De discussie is nog niet afgerond.

Er is echter niet alleen vraag naar (goedkope) seksuele dienstverlening, maar ook naar goedkope arbeid in bijvoorbeeld de bouw, de tuinbouw en privéhuishoudens, en er is vraag naar organen. De vraagzijde is dus een veelomvattend begrip en discussies over de vraagzijde en maatregelen om die te ontmoedigen moeten dan ook niet beperkt blijven tot aanpak van de vraag naar seksuele dienstverlening (zie ook de verklaring van het *Alliance Expert Coordination Team*²¹ over de vraagzijde).²² De ILO pleit voor strafbaarstelling van uitbuiting, maar ook voor het verkleinen van de kans op uitbuiting door middel van migratie- en arbeidsmarktbeleid (2005, p.2). In de Aanvullende maatregelen bij het NAM namen de Ministeries van Justitie en SZW zich voor in 2006 initiatieven te formuleren om de vraag die leidt of kan leiden tot overige uitbuiting te reduceren en om hierin samen te werken met de sociale partners. Het bovengenoemde (voorgenomen) flankerend beleid dat de eventuele nadelige ge-

meeste klanten geven aan iets te willen doen als ze misstanden tegen komen. Een speciaal nummer lijkt de populairste oplossing (www.prostitutie.nl).

²⁰ Het inkopen van seksuele diensten van een minderjarige die al wel 16 maar nog geen 18 jaar is, is al strafbaar (art. 248b Sr), evenals het bijwonen van een seksshows waarin een minderjarige optreedt (art. 248c Sr). Seks met minderjarigen jonger dan 16 jaar is eveneens strafbaar (artt. 244, 245 en 247 Sr) (zie ook Cleiren & Nijboer, 2006).

²¹ Waarin, naast La Strada, onder andere vertegenwoordigd zijn: OVSE, diverse VN-onderdelen, IOM, ICMPD, Europol, Interpol, Nexus Instituut, Acta, Anti-Slavery International, ECPAT, Terre des Hommes, Save the Children, Amnesty International en BNRM. Meer over de AECT in Hoofdstuk 2.

²² D.d. 3 oktober 2006 (tijdens de Special day on trafficking op de Human Dimension Implementation meeting van de OVSE).

volgen van vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen²³ zo veel mogelijk moet beperken, is hiervan een voorbeeld.

1.5 Informatie verzamelen over mensenhandel

Het wordt algemeen erkend dat kennis over mensenhandel van groot belang is om het fenomeen op adequate wijze aan te kunnen pakken. We moeten meer weten over mensenhandelaren en de wijze waarop zij te werk gaan, maar ook over slachtoffers: wat maken zij mee wanneer zij worden uitgebuit en in de periode daarna. Wanneer durven zij hun verhaal te doen, in hoeverre wordt hen de benodigde hulp en steun geboden en welke interventies in de strijd tegen mensenhandel en betreffende de opvang van slachtoffers zijn effectief? Tegelijkertijd is het duidelijk dat het erg moeilijk is om betrouwbare informatie te verzamelen. Daar zijn verschillende redenen voor:

- uitbuiting vindt voor een deel plaats in verborgen sectoren zoals de (onvergunde) seksindustrie, de informele economie en achter gesloten deuren in particuliere huishoudens, waardoor deze niet gemakkelijk te signaleren is;
- slachtoffers, ook slachtoffers van overige uitbuiting, treden niet gemakkelijk naar buiten met hun ervaringen;
- om bovengenoemde redenen en omdat de uitbuiting over het algemeen geen zichtbare verstoring van de openbare orde veroorzaakt, blijven er gevallen onontdekt. Hoe groot dit ‘dark number’ is, is niet bekend.

De vraag is ook welk type onderzoek nodig is. Vaak wordt gezegd dat studies over één land een te beperkt beeld opleveren. Dat is waar wanneer het gaat om bepaalde aspecten van dit vaak grensoverschrijdende misdrijf, zoals mensenhandelroutes en -stromen en om een beeld te krijgen van de situatie van slachtoffers die teruggekeerd zijn naar hun land van herkomst. Voor (nationale) beleidsmatige doeleinden is het echter waardevol en zelfs noodzakelijk om informatie te verzamelen die specifiek is voor dat land. Bovendien is dergelijke informatie onmisbaar om de betekenis van resultaten van grootschalige, internationale, vergelijkende studies te verhelderen. Dit temeer daar dat soort studies, in algemene zin, nog los van mensenhandel, met additionele problemen te kampen hebben.

De problemen bij grootschalige internationale criminaliteitsstudies

Het is bekend dat het moeilijk is om valide (misdaad)cijfers uit landen te verkrijgen, laat staan deze op betrouwbare wijze met elkaar te vergelijken.²⁴ De opstellers van het *European Sourcebook of Crime and*

²³ Landen in Midden- en Oost-Europa.

²⁴ Het blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van het John Jay College of Criminal Justice naar de validiteit van (een deel van) de respons op de achtste *UN Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 2001-2002*. De onderzoekers constateren ontbreken van data en inconsistenties en noemen allerlei mogelijke verklaringen, zoals: onrust en oorlog in een land, administratieve veranderingen, verbetering van statistische mogelijkheden en veranderingen in regime of beleid (Rubin e.a., 2005). In een bijdrage aan de 2006 conferentie van de American Society of Criminology (ASC), gaven onderzoekers van John Jay aan met het oog op verschillen

Criminal Justice Statistics, dat tot doel heeft vergelijkbare informatie te presenteren over criminaliteit en strafrechtspleging in Europa, en waarvan in 2006 de derde editie verscheen (Aebi e.a., 2006), onderkennen de problemen betreffende de vergelijkbaarheid van data uit verschillende landen. Zij stellen dat officiële statistieken in belangrijke mate bepaald worden door actuele omstandigheden (zoals pak-kans), wettelijke omstandigheden (zoals de wetgeving) en statistische omstandigheden (zoals de wijze waarop dataverzameling plaatsvindt) en lichten de data in het sourcebook dan ook uitvoerig toe.

In bovenstaande kadertekst genoemde problemen gelden ook voor het delict mensenhandel. Daar komt bij dat mensenhandel internationaal niet eenduidig wordt gedefinieerd. Hoewel de mensenhandeldefinitie uit het VN mensenhandelprotocol breed gedragen wordt (zie bijvoorbeeld Gallagher, 2006), zijn er tussen landen toch verschillen in de wijze waarop de definitie wordt geïnterpreteerd en in de wijze waarop mensenhandel in nationale wetgeving is afgebakend.²⁵ Dat heeft dan ook weer consequenties voor de (eventueel) beschikbare data. In sommige landen betreffen die uitsluitend grensoverschrijdende mensenhandel, in andere ook interne (binnenlandse) handel. In sommige landen dekken wet en data zowel uitbuiting binnen de seksindustrie als uitbuiting in andere sectoren, in andere landen (nog) niet. Ook de mate waarin de bestrijding van mensenhandel prioriteit heeft in een bepaald land is van invloed op de beschikbaarheid en omvang van data over het fenomeen. Het United States Government Accountability Office (GAO) gaat uitgebreid in op dit soort problemen en stelt dat landeninformatie over mensenhandel niet beschikbaar is, niet betrouwbaar, of niet vergelijkbaar (GAO, 2006).²⁶

De vraag rijst of mensenhandelstudies op grote, soms zelfs mondiale schaal voldoende rekening houden met bovengenoemde verschillen. Weerspiegelen zij een gebalanceerd beeld van de realiteit, of geven ze simpelweg cijfers weer zonder veel aandacht voor de context waaruit die komen? Het lijkt er in ieder geval op dat het feit dat sommige landen, zoals Nederland, informatie verzamelen en publiceren over mensenhandel en slachtoffers,²⁷ van negatieve invloed is op het beeld dat de grootschalige studies van deze landen oproepen.

UNODC Global Report

‘Nederland in de top tien van bestemmingen voor slachtoffers van mensenhandel’, dat zou een van de uitkomsten zijn van een wereldwijd onderzoek van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2006). Nederland is inderdaad bestemmingsland voor slachtoffers van mensenhandel, het-

in cijfers uit verschillende bronnen over dezelfde landen, aan vergelijking tussen landen niet eens begonnen te zijn.

²⁵ Het VN protocol laat landen deze ruimte (zie ook Otten, 2005; Munro, 2006).

²⁶ GAO (2006) doet aanbevelingen om de geloofwaardigheid van de mondiale Trafficking in Persons (TIP)-rapporten die de Amerikaanse overheid jaarlijks uitbrengt te vergroten. De belangrijkste daarvan is dat de rationale achter de indeling in ‘tiers’ (categorieën die aangeven of een overheid genoeg doet aan bestrijding van mensenhandel) duidelijk moet zijn.

²⁷ En dit zijn er niet veel. Vermeulen e.a. (2006) concluderen op basis van een ‘state of the art’ onderzoek onder de (toen) 25 lidstaten van de EU, dat binnen Europa alleen België en Nederland beschikken over echte datasets betreffende mensenhandel. De auteurs staan de ontwikkeling voor van een gigantisch internationaal databestand voor de verzameling en analyse van data over zowel vermiste en seksueel uitgebuite kinderen als mensenhandel en maakten daarvoor een blauwdruk met variabelen betreffende het slachtoffer, de gebeurtenis en de dader.

geen op alle mogelijke manieren moet worden bestreden, maar het is de vraag of dit probleem zoveel groter is dan in veel andere westerse en niet-westerse landen. In het UNODC-rapport wordt dat in feite ook niet beweed.

De overzichten in het UNODC rapport zijn gebaseerd op het aantal keren dat een land in verschillende bronnen is genoemd als herkomst-, transit-, of bestemmingsland van slachtoffers. Dat betekent dat de rol die een land speelt in het rapport in belangrijke mate wordt bepaald door de aandacht die er in dat land is voor mensenhandel (zie ook GAO, 2006). De Nederlandse aanpak van mensenhandel is zeker vatbaar voor verbetering, maar er is in ieder geval aandacht voor. Dit en het feit dat in Nederland gegevens worden geregistreerd over slachtoffers, verdachten en hun vervolging en dat er een Nationaal Rapporteur is aan wier rapporten in veel internationale mensenhandelpublicaties wordt gerefereerd, tikt in overzichten als die van UNODC fors aan.

Op een conceptversie van het rapport kwam eind 2005 vanuit diverse landen forse kritiek. BNRM wees behalve op bovengenoemde punten, ook op geografische bias (het is bijvoorbeeld uitermate ongelofwaardig dat geen enkel Afrikaans land werd gekwalificeerd als 'zeer hoog' bestemmingsland) en op methodologische problemen, zoals gebrek aan informatie over de validiteit en betrouwbaarheid van het basismateriaal.

UNODC vroeg een panel van onafhankelijke experts om onderzoeksmethode en -resultaten te evalueren. Het panel, dat in januari 2006 bijeen kwam, had vergelijkbare bedenkingen.²⁸ De belangrijkste conclusie was dat het UNODC rapport 'the level of reporting' analyseert en niet de mate van voorkomen van mensenhandel zelf. UNODC heeft de opmerkingen van het panel ter harte genomen, de meeste aanbevelingen uit de evaluatie overgenomen, de terminologie enigszins aangepast en de beperkingen van het onderzoek in het rapport vermeld. Helaas, maar wel te verwachten: deze nuancering valt in de verslaggeving over en bij het gebruik van het rapport veelal weg.

Er is grote behoefte aan (meer kennis over) aantallen. Uit het bovenstaande zal duidelijk zijn dat betrouwbare cijfers over mensenhandel moeilijk te verkrijgen zijn, alleen al vanwege de aard van het fenomeen. Onderzoekers op het mensenhandelterrein worstelen dan ook met de vraag of het mogelijk is om de omvang van bijvoorbeeld populaties slachtoffers van mensenhandel te schatten. Tot op heden zijn de resultaten niet bemoedigend. GAO constateert bijvoorbeeld dat de Amerikaanse overheid, die jaarlijks het mondiale Trafficking in Persons (TIP)-rapport publiceert, nog geen effectieve mechanismen heeft ontwikkeld voor het schatten van aantallen slachtoffers (GAO, 2006). De studie van Sikkel e.a. (2006), naar methoden om de omvang te schatten van verborgen populaties in Nederland,²⁹ in het bijzonder illegalen, is ook niet hoopgevend. Dat is spijtig, maar men dient zich ook te realiseren dat kennis over aantallen wellicht iets zou zeggen over de omvang van de benodigde middelen om mensenhandel aan te kunnen pakken, maar niet duidelijk maakt *wat* er moet gebeuren. Daarvoor is (ook) meer kwalitatieve informatie nodig. In dat verband is het te betreuren dat er, hoewel veel landen interesse tonen voor het verschijnsel 'NRM' en er vanuit internationale gremia wordt aangedrongen op de aanstelling van rapporteurs,³⁰ nog maar weinig nati-

²⁸ *Report of Meeting of Experts on UNODC Report on Trafficking in Human Beings*, Wenen, 24-25 januari 2006.

²⁹ Behandeld worden onder andere de postcodebenadering, Detection Controlled Estimation, sneeuwbalsteekproeven, de Delphi-methode, en 'capture-recapture' technieken.

³⁰ Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN (in resolutie A/RES/59/166, d.d. 10 februari 2005) het aanstellen van nationaal rapporteurs aanbevolen, evenals de Europese Commissie (EC) (in de *Mededeling inzake Bestrij-*

onaal rapporteurs zijn aangesteld. Op dit punt is er niet veel veranderd sinds de 3^e rapportage.³¹ Om staten op dit punt bij te staan organiseert het bureau van de OVSE 'Special Representative' (OSR) mensenhandel, in mei 2007 een expertbijeenkomst om het concept NRM en vergelijkbare mechanismen te bespreken.

De werkwijze binnen BNRM

BNRM verzamelt zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. Dit gebeurt onder andere via:

- eigen onderzoek (bijvoorbeeld naar uitbuiting buiten de seksindustrie en naar financieel rechercheren);
- secundaire analyses van bestaande databestanden (van bijvoorbeeld OM-data, gegevens van de STV en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND));
- het organiseren van bijeenkomsten (bijvoorbeeld een bijeenkomst over de reikwijdte van het begrip uitbuiting);
- het bijwonen van structurele overlegsituaties (bijvoorbeeld van de landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie, van de portefeuillehouders mensenhandel van het Openbaar Ministerie (OM) en van het Platform Jeugdprostitutie);
- deelname in begeleidingscommissies (bijvoorbeeld van onderzoeken in het kader van de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en van het Project Mensenhandel van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA));
- deelname in werkgroepen (bijvoorbeeld betreffende problemen in de uitvoering van de B9);
- bijwonen van congressen en studiedagen in binnen- en buitenland;
- het incidenteel bijwonen en voorts via notulen op de hoogte worden gehouden van bijeenkomsten van (hulpverlenings)netwerken mensenhandel (namelijk dat in Amsterdam en dat in Rotterdam);
- vele bilaterale contacten (in persoon, maar ook telefonisch en via de mail) met personen en instanties van zeer uiteenlopende aard.

Bijlage 6 a en b bevat een overzicht van de BNRM-activiteiten over de jaren 2005 en 2006.

1.6 Onderhavige rapportage

Het inmiddels bekende patroon volgend van uitgebreide rapportages afgewisseld met cijfermatige updates, is de onderhavige rapportage weer meer beschouwend van aard. Zij bevat een veelheid aan zowel kwantitatieve gegevens (over de periode 2001 tot en met 2005 en – beperkter – 2006), als meer kwalitatieve gegevens.

De rapportage is lijvig. Om een hoog informatiegehalte te combineren met optimale toegankelijkheid en leesbaarheid, zijn casusbeschrijvingen, toelichtingen en achtergrondinfor-

ding van mensenhandel - een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan (Mededeling COM(2005) 514 d.d. 18 oktober 2005) en het Europees Parlement (in de resolutie *Strategies to prevent the trafficking of women and children who are vulnerable to sexual exploitation* (A6-0400/2005, d.d. 14 december 2005). In een UK landenrapport van *Anti-Slavery International* staat dat: "An independent National Rapporteur on Trafficking in Human Beings should be established in the UK, along the lines of the role of the Dutch National Rapporteur" (*Anti-Slavery International*, 2006, p.30).

³¹ Wel kan worden gemeld dat in Roemenië wordt gewerkt aan de oprichting van een *National Agency Against Trafficking in Persons* dat ook rapportagetaken zal vervullen. En weer meer landen hebben 'Taskforces' mensenhandel, nationale coördinatoren en/of nationale actieplannen op dit terrein.

matie in kaderteksten geplaatst. En een deel van de tabellen is in een bijlage opgenomen (Bijlage 4), evenals de verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden (Bijlage 2). Voorts is voorzien in een samenvatting en een trefwoordenindex.

In de verschillende hoofdstukken is – waar mogelijk – steeds eenzelfde stramien gevolgd: eerst wordt de meer beleidsmatige informatie behandeld, daarna volgen de cijfers. Vervolgens komen eventuele internationale ontwikkelingen aan de orde en tot besluit relevante aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 2 betreft ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving. Aan de orde komen de Nederlandse wet- en regelgeving op het terrein van mensenhandel, met name de totstandkoming en inhoud van het nieuwe mensenhandelartikel en (op handen zijnde) aanpassingen in hoofdstuk B₉ van de Vreemdelingencirculaire. Daarbij wordt ook ingegaan op misstanden die, wanneer daar geen (oogmerk van) uitbuiting aan te pas komt, *niet* onder de mensenhandelp bepaling vallen. Ook wordt aandacht besteed aan (komende) ontwikkelingen op enkele belangrijke aanpalende terreinen, zoals de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Wet voorkoming schijnhuwelijken, de Wet versterking positie van slachtoffers in het strafproces, de Wet herijking stafmaxima, en het Wetsvoorstel gesloten jeugdzorg. Vervolgens worden belangrijke internationale initiatieven en ontwikkelingen vanuit de vier voor Nederland meest relevante internationale organisaties: de VN, de EU, de Raad van Europa en de OVSE beschreven.

Hoofdstuk 3 gaat over de slachtoffers van mensenhandel en hulpverlening aan deze slachtoffers. De wijze waarop slachtoffers in het algemeen worden geworven, uitgebuit en onder druk gezet is in de eerste BNRM rapportage beschreven en in de derde rapportage kwamen enkele groepen potentiële slachtoffers aan de orde die als risicogroepen kunnen worden beschouwd. Deze informatie wordt niet herhaald. Alleen nieuwe informatie en recente(re) ontwikkelingen rond enkele risicogroepen worden behandeld. Dan volgen cijfermatige gegevens over slachtoffers (over leeftijd, sekse en land van herkomst), afkomstig van de STV en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vervolgens wordt aandacht besteed aan algemene ontwikkelingen op het terrein van de hulpverlening aan en voorzieningen voor slachtoffers en aan enkele specifieke hulpverleningsinstellingen en -initiatieven. De aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek komt separaat aan bod.

Hoofdstuk 4 behandelt de bestuurlijke handhaving op het terrein van de prostitutie, voor zover relevant voor de bestrijding van mensenhandel. Eerst wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen (in specifieke branches) binnen de seksindustrie. Vervolgens komt de bestuurlijke handhaving aan de orde, zowel preventief door het stellen van vergunningsvoorwaarden in de APV en toepassing van de Wet BIBOB, als repressief. Een cruciaal handhavinginstrument is het bestuurlijk toezicht. In de inleiding op de vierde rapportage werden op dit punt zorgen geuit: betwijfeld werd “of de strijd tegen uitbuiting in de seksindustrie wel (bij voortduring) voldoende prioriteit en capaciteit krijgt, zowel bij bestuurlijke controles in de vergunde sector [...] als bij [...] opsporing en vervolging binnen en buiten

die sector”.^{NRM4 (p.2)} In dit hoofdstuk wordt daar meer over gezegd en wordt ingegaan op verschillen tussen gemeenten in de intensiteit van toezicht, alsmede op de mogelijke gevolgen daarvan. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de wenselijkheid van een strikter landelijk kader voor het gedecentraliseerde prostitutiebeleid.

Hoofdstuk 5 betreft opsporing van mensenhandel. Eerst wordt een aantal (beleids)ontwikkelingen in relatie tot opsporingsorganisaties behandeld. Vervolgens komen respectievelijk de signalering en opsporing van mensenhandel (door politie en bijzondere opsporingsdiensten) aan de orde, waarna cijfermatige gegevens worden gepresenteerd over met succes afgeronde opsporingsonderzoeken in 2004 en het aantal aangiften mensenhandel in 2005. Daarna wordt aandacht besteed aan enkele instanties en ontwikkelingen die relevant zijn in relatie tot de opsporing van grensoverschrijdende mensenhandel.

Hoofdstuk 6 gaat over een specifiek onderdeel van de opsporing (en vervolging) van mensenhandel: financieel rechercheren en ontneming. Eerst wordt ingegaan op drie kernbegrippen: financieel rechercheren, wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming en komen enkele (beleids)ontwikkelingen in relatie tot financieel rechercheren en ontneming aan de orde. Daarbij gaat het vooral om de toegenomen en nog steeds groeiende aandacht voor het onderwerp en de wijze waarop financieel rechercheren en ontneming worden gestimuleerd. Dan komen de onderzoeksbevindingen aan de orde. Eerst die met betrekking tot financieel rechercheren: de financiële opsporingshandelingen die men gebruikt, de partners met wie men samenwerkt, alsmede de dilemma's die zich voordoen bij de keuze wel of niet financieel (door) te rechercheren en vervolgens die over wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming. Omdat het onderzoek gericht was op opsporingsonderzoeken die plaatsvonden vóór de uitbreiding van het mensenhandelartikel, gaat het hier uitsluitend om informatie gerelateerd aan uitbuiting in de seksindustrie.

Hoofdstuk 7 betreft het OM en de vervolging van verdachten van mensenhandel. Eerst worden de meest recente beleidsontwikkelingen binnen het OM geschetst. Daarbij gaat het voornamelijk om ontwikkelingen die betrekking hebben op de (toegenomen) aandacht voor het verschijnsel mensenhandel. Daarna worden enige cijfermatige gegevens gepresenteerd. Het gaat daarbij evenals in de voorgaande rapportages om het aantal en de aard van de bij het OM ingeschreven zaken, de achtergrond van de verdachten, de afhandeling door het OM en de afdoening door de rechter.

In Hoofdstuk 8 staat overige uitbuiting centraal (uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie). Nadat aandacht is besteed aan het begrip 'overige uitbuiting in de zin van mensenhandel', komen de resultaten van een BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting aan de orde. Dit verkennende onderzoek was gericht op het verzamelen van casusbeschrijvingen over grove misstanden in arbeidssituaties. De verzamelde casus, waarvan er veel in de tekst zijn opgenomen, bevatten voorbeelden van uitbuiting en voorbeelden die niet als uitbuiting gekwalificeerd kunnen worden, alsmede enkele twijfelgevallen. Er wordt uitgebreid inge-

gaan op economische sectoren waar uitbuiting plaatsvindt en op kenmerken van (potentiële) slachtoffers. Ook wordt iets gezegd over (potentiële) daders. Het is duidelijk dat overige uitbuiting in Nederland voorkomt, maar op basis van het onderzoek kan niet geconcludeerd worden op welke schaal.

Hoofdstuk 9 heeft betrekking op organen. Hoewel sinds de inwerkingtreding van de verbrede strafbaarstelling mensenhandel, behalve op seksuele of overige uitbuiting, ook op orgaanverwijdering kan zijn gericht, lijkt dit in Nederland niet voor te komen. Omdat de vraag naar organen kan leiden tot mensenhandel voor orgaanverwijdering, maar ook tot commerciële orgaantransplantatie – orgaanhandel – is (toch) gekozen voor een brede eerste verkenning op dit terrein. Eerst wordt aandacht besteed aan de regelgeving inzake orgaandonatie en de discussie over en signalen van orgaanhandel, waarbij ook de situatie in het buitenland aan bod komt. Nadat de strafbaarstelling van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering nader besproken is, wordt het hoofdstuk besloten met enkele aandachtspunten in relatie tot mensenhandel voor orgaanverwijdering. In het hoofdstuk wordt mede geput uit twee door stagiaires uitgevoerde deelonderzoeken (een literatuurstudie en een onderzoek onder medici naar commerciële transplantatie ten behoeve van Nederlandse patiënten).

Sinds het uitkomen van de derde rapportage, de laatste rapportage die ook een uitgebreide beschrijving bevatte van de ontwikkelingen op het terrein van de strijd tegen mensenhandel, is er veel gebeurd. Toch zijn er nog vele punten waarop vooruitgang kan en moet worden geboekt. Deze komen in hoofdstuk 10 aan de orde in de vorm van aanbevelingen. Daarbij gaat het deels om aanbevelingen die nog niet eerder zijn gedaan, deels om aanbevelingen met betrekking tot knelpunten die nog niet zijn opgelost; ze worden opnieuw onder de aandacht gebracht. Het gaat om aanbevelingen van heel verschillende aard en ze betreffen onder meer wet- en regelgeving, slachtoffers van mensenhandel, hulpverlening en belangenbehartiging, rechtshandhaving, politie en opsporing en OM en vervolging.

Deze mensenhandelrapportage zal, evenals de voorgaande rapportages, in enigszins aangepaste en ingekorte vorm ook in het Engels worden uitgebracht.

2.1 Inleiding

Sinds de vorige rapportages is een aantal veranderingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving op het terrein van mensenhandel. Deze worden hieronder beschreven, eerst de wet- en regelgeving in Nederland (§2.2), gevolgd door de ontwikkelingen bij de voor Nederland meest relevante internationale organisaties (Verenigde Naties, Europese Unie, Raad van Europa en Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) (§2.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aandachts- en knelpunten (§2.4).

2.2 Wet- en regelgeving nationaal

De voornaamste verandering in de Nederlandse wet- en regelgeving is de totstandkoming en inwerkingtreding van de nieuwe mensenhandelbepaling in het *Wetboek van Strafrecht* ((Wv)Sr). In §2.2.1 wordt het wetgevingstraject geschetst, gevolgd door een beschrijving van het nieuwe artikel. De wijzigingen die zijn doorgevoerd in de regeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel, de B9-regeling, komen in §2.2.2 aan de orde. Een opmerking over de *Wet arbeid vreemdelingen* wordt gemaakt in §2.2.3. Andere relevante ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving worden beschreven in §2.2.4.

2.2.1 De nieuwe mensenhandelbepaling

Procedureel

Op 12 november 2003 bood de regering de Tweede Kamer het voorstel van wet aan houdende *Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel*.¹ Het voorstel was bedoeld om uitvoering te geven aan VN² en EU³ regelgeving, met

¹ Wetsvoorstel 29 291, nrs. 1-2, *Kamerstukken II* 2003/04.

² Het betreft het op 25 mei 2000 te New York tot stand gekomen Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (*Trb.* 2001, 63), het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (*Trb.* 2001, 68), het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (*Trb.* 2001, 69) en het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (*Trb.* 2001, 70).

³ Dit betreft het op 19 juli 2002 te Brussel tot stand gekomen kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (*PbEG* 2002, L 203), de op 28 november 2002 te Brussel tot stand gekomen richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*PbEG* 2002, L 328), het op 28 november 2002 te Brussel tot stand gekomen kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*PbEG* 2002, L 328) en het op 22 december 2003 te Brussel tot stand gekomen kaderbesluit van de Raad ter be-

het oog op (voorgenomen) ratificatie dan wel implementatie van de betreffende documenten in de Nederlandse wetgeving.

Nadat de Tweede Kamer met het voorliggende wetsvoorstel had ingestemd,⁴ boog de Eerste Kamer zich over de tekst. De twee amendementen op de tekst van de mensenhandelbepaling⁵ die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer waren voorgesteld leidden niet tot wijziging van het oorspronkelijke voorstel. De Eerste Kamer sprak dus over dezelfde tekst als de Tweede Kamer en stemde daarmee ook in.⁶

Behoudens enkele wijzigingen in de *Uitleveringswet*, die ook deel uitmaakten van het betreffende wetsvoorstel, traden alle wijzigingen op 1 januari 2005 in werking.⁷ Daarmee werd op die datum het oude mensenhandelartikel 250a Sr vervangen door een nieuw en uitgebreid artikel 273a Sr. Dit nieuwe artikel werd, anders dan art. 250a Sr (oud), opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid'.⁸ Bij de inwerkingtreding van de *Wet computercriminaliteit II*⁹ op 1 september 2006 werd art. 273a Sr, zonder inhoudelijke wijziging, vernummerd tot art. 273f Sr.¹⁰ Bij die vernummering zijn verwijzingen naar art. 273a Sr in andere wetten niet aangepast. Daartoe is een wetsvoorstel ter reparatie ingediend.¹¹

strijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (*PbEU* 2004, L13).

⁴ Het wetsvoorstel betrof zowel een wijziging van het mensensmokkelartikel als van het mensenhandelartikel, alsmede van enige aanverwante artikelen. Zie voor een meer inhoudelijke beschrijving van het wetsvoorstel Hoofdstuk 2 uit NRM3. De Tweede Kamer nam het gehele wetsvoorstel op 29 juni 2004 met algemene stemmen aan.

⁵ Het betreft het gewijzigde amendement Albayrak (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 13) dat een verhoging van de strafmaat voor mensenhandel beoogde, omdat het delict in vergelijking tot het minder ernstige feit mensensmokkel met een relatief lichte straf werd bedreigd, alsmede het gewijzigde amendement Albayrak (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 12) dat zou moeten bewerkstelligen dat de pleger van mensenhandel, behalve vanwege het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel, ook zwaarder gestraft zou kunnen worden indien schuldig aan het toebrengen van psychisch letsel. Beide amendementen werden evenwel bij stemming verworpen.

⁶ Dit gebeurde met algemene stemmen op 7 december 2004. Een motie inzake verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel bij aangifte en getuigenis in een eventueel strafproces die tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer werd ingediend, werd veel later weer ingetrokken. Deze Motie-Middel c.s. (*Kamerstukken I* 29 291, E) werd op 7 december 2004 ingediend en op 24 mei 2005, nadat stemming over de motie tot die tijd was aangehouden, ingetrokken. Reden hiervoor was de toezegging van de minister van Justitie een brief aan de Eerste Kamer te zullen sturen met daarin de overwegingen naar aanleiding van de motie. De minister deed dat in de brief waarmee het Nationaal Actieplan Mensenhandel aan de Eerste Kamer werd aangeboden (brief d.d. 27 januari 2005).

⁷ *Stb.* 2004, 690.

⁸ Titel XVIII, Tweede Boek WvSr. Art. 250a Sr stond in de titel 'Misdrijven tegen de zeden'. In haar advisering over het (concept) wetsvoorstel waarmee art. 273a Sr werd geïntroduceerd pleitte de NRM voor opname van de mensenhandelbepaling onder de Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, als logische plaats in het wetboek vanwege de aard van het delict.

⁹ Wet van 1 juni 2006, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie (computercriminaliteit II) (*Stb.* 2006, 300 en 301). Bij die wet werden vijf artikelen over schending van het communicatiegeheim vrijwel gelijklopend vernummerd tot artt. 273a - e Sr. Deze artikelen werden niet opgenomen in Titel XVIII, maar in Titel XVII (Schending van geheimen).

¹⁰ Om deze reden wordt, om verwarring te voorkomen, de mensenhandelbepaling in het navolgende in beginsel aangeduid als art. 273f Sr, ook waar het de periode vóór de vernummering betreft.

¹¹ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet OM-afdoening en enige andere wetten in verband met het wegnemen van enkele technische onvolkomenheden (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 961, nr. 2).

Ratificatie VN-regelingen

Nederland ratificeerde het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000, *Trb.* 2001, 68; hierna: VN-verdrag) op 26 mei 2004. Ratificatie van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 November 2000, *Trb.* 2001, 69; hierna: Palermo Protocol) volgde op 27 juli 2005.¹² Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 25 mei 2000, *Trb.* 2001, 63) werd door Nederland op 23 augustus 2005 geratificeerd.

De uiterste datum waarop het Kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (hierna: Kaderbesluit mensenhandel) in de nationale wetgeving had moeten zijn geïmplementeerd, 31 juli 2004, werd met de inwerkintreding van art. 273a Sr op 1 januari 2005 niet gehaald.¹³ Dit geldt wél voor de implementatie van het Kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (uiterlijk 20 januari 2006).

Implementatie Kaderbesluit mensenhandel

Op grond van art. 10 lid 2 van het Kaderbesluit mensenhandel had Nederland uiterlijk 1 augustus 2004 de Raad en de Commissie moeten informeren over de wijze waarop de verplichtingen uit dit Kaderbesluit in het nationale recht zijn geïmplementeerd. De Raad beoordeelt vervolgens op basis van een verslag van de Commissie in hoeverre de lidstaten de noodzakelijke maatregelen hebben getroffen. Hoewel door de Commissie bij brief van 29 juli 2004 herinnerd aan voornoemde verplichting, is eerst in april 2005¹⁴ door de minister van Justitie de vereiste informatie over de implementatie van het Kaderbesluit via de minister van BuZa aan het Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU en aan het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie van de Europese Gemeenschap (EG) gezonden.¹⁵ In die brief wordt aangegeven dat het Kaderbesluit volledig is geïmplementeerd door middel van het wetsvoorstel *Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel*, gevolgd door een transponeringstabel van de verplichtingen uit het Kaderbesluit in de Nederlandse wet- en regelgeving.

In haar rapport op basis van de door de lidstaten aangereikte informatie is de Commissie ruimhartig omgegaan met de uiterste termijn van aanlevering van informatie: informatie aangereikt tot eind januari 2006 is daarin nog meegenomen. In haar verslag concludeert de Commissie dat de verplichtingen uit het Kaderbesluit grotendeels lijken te zijn nagekomen door de lidstaten, ofwel vanwege reeds

¹² Op dezelfde datum ratificeerde Nederland ook het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, *Trb.* 2001, 70.

¹³ Dit geldt eveneens voor de implementatie van het Kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en voor het voldoen aan de Richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, hetgeen voor beide documenten uiterlijk 4 december 2004 had moeten geschieden. In de traditie van de EU leidt deze relatieve vertraging in de invoering evenwel niet tot consequenties; de Commissie heeft in de huidige stand van zaken met betrekking tot Europese regelgeving geen juridisch middel om de omzetting van kaderbesluiten in nationaal recht voor het Europese Hof van Justitie af te dwingen.

¹⁴ Nederland zat daarmee in de achterste regionen in vergelijking met de andere lidstaten.

¹⁵ Brief van 4 april 2005.

bestaande wet- en regelgeving, ofwel door implementatie van nieuwe en specifieke wet- en regelgeving.¹⁶ In de bijlage bij dit verslag¹⁷ wordt per artikel per land meer in concreto aangegeven waaruit de implementatie van de betreffende bepaling uit het Kaderbesluit bestaat. Daaruit valt af te leiden dat Nederland hoort tot de landen die deze verplichtingen zijn nagekomen.

Inhoudelijk

Het nieuwe mensenhandelartikel 273f Sr verving art. 250a Sr (oud) waarin (louter) mensenhandel in de zin van uitbuiting in de seksindustrie strafbaar was gesteld. De nieuwe bepaling betekent een aanzienlijke verruiming van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: naast seksuele uitbuiting zijn ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten en de gedwongen verwijdering van organen strafbaar gesteld, alsmede het profiteren van dergelijke uitbuiting en het dwingen en bewegen tot afgifte van inkomsten uit sekswerk of uit orgaanverwijdering.¹⁸ Voor al deze gedragingen werd de kwalificatie mensenhandel (opnieuw) ingevoerd.¹⁹

Waarop ziet de mensenhandelbepaling niet?

Hoewel art. 273f Sr een breed bereik heeft wat betreft als mensenhandel te kwalificeren activiteiten, geeft de wetgever van een aantal activiteiten expliciet aan dat die niet zijn te bestempelen als mensenhandel.

Dat betreft in de eerste plaats illegale adoptie.²⁰ Daarvan is sprake wanneer een kind buiten de officiële kanalen om wordt geadopteerd, dan wel ter adoptie wordt aangeboden (bijvoorbeeld zonder toestemming van de ouders en/of de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst). Voor interlandelij-

¹⁶ *Report from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2006) 187 final (Brussel, 02.05.2006).

¹⁷ *Annex to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings*, SEC(2006) 525 (Brussel, 02.05.2006).

¹⁸ Het dwingen of bewegen tot afgifte van inkomsten uit andere vormen van arbeid of diensten is niet in het betreffende subonderdeel (9^o) opgenomen. De MvT vermeldt hierover niet meer dan dat wordt voorgesteld om het nieuwe onderdeel 9^o te beperken tot de opbrengsten van seksuele handelingen en de verwijdering van organen. De behandeling van het wetsvoorstel heeft niet tot opmerkingen op dit punt geleid. Nu in dit subonderdeel de dwang dan wel het bewegen is gekoppeld aan de bevoordeling, is het bevreemdend dat een uitzondering wordt gemaakt voor (niet-seksuele) arbeid en diensten. Immers, niet valt te verklaren waarin het verschil schuilt tussen gedwongen afgifte van inkomsten uit vrijwillige seksuele dienstverlening en uit vrijwillige andersoortige arbeid. Gezien de context van het artikel zal toch veeleer gedacht moeten worden aan afgifte van inkomsten die onder uitbuitingsomstandigheden zijn verworven.

¹⁹ Deze kwalificatie verdween toen het oude art. 250ter Sr werd vervangen door art. 250a Sr. Bij die gelegenheid werd ook het profiteren en het dwingen tot afgifte van inkomsten uit prostitutie - later sekswerk - binnen het bereik van het mensenhandelartikel gebracht. De reeds in art. 250ter Sr strafbaar gestelde gedragingen werden in de toelichting op dit artikel getypeerd als mensenhandel, terwijl de nieuw toegevoegde strafbare gedragingen werden aangeduid als strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (sekswerk). Dit riep de vraag op of er relevante verschillen zaten tussen deze typen gedragingen. Voor de rechtspraak had het bovendien tot gevolg dat niet kon worden volstaan met de korte kwalificatie mensenhandel. Nu alle in art. 273f Sr strafbaar gestelde gedragingen gekwalificeerd worden als mensenhandel is dit ongemak weggenomen. Wel zijn door deze aanpassing gedragingen van uiteenlopende ernst onder de kwalificatie mensenhandel te vatten. Hierover meer verder in deze paragraaf en in Hoofdstuk 8.

²⁰ Aldus de minister van Justitie in de Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel (*Kamerstukken II 2005/06, 28 638, nr. 19*).

ke adoptie zijn regels gesteld in de *Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie*.²¹ Die wet stelt adoptie die niet volgens de geldende regels en procedures verloopt strafbaar. Alleen wanneer een kind wordt geadopteerd met het oogmerk van uitbuiting is het te bestempelen als mensenhandel. Omdat er naar de mening van de minister van Justitie wel verbeteringen mogelijk zijn in de aanpak van illegale adoptie, werkt een departementale werkgroep thans aan concrete verbetervoorstellen. Hieronder vallen voorstellen om illegale adoptie te voorkomen en een protocol voor hoe in een geval van illegale adoptie gehandeld moet worden.

Ook de (ver)koop van kinderen – sec, dus los van eventuele adoptie – die op basis van het *Verdrag over de Rechten van het Kind* en het annexe *Facultatief Protocol inzake de Verkoop van Kinderen, Kinderprostitutie en Kinderpornografie*²² strafbaar moet worden gesteld, is alleen strafbaar als mensenhandel indien er sprake is van (oogmerk van) uitbuiting. Het is overigens niet duidelijk of en, zo ja, waar de (ver)koop van kinderen los van een uitbuitingssituatie strafbaar is gesteld, zoals het Facultatief Protocol vereist. Het fenomeen van (in Somalië)²³ achtergelaten kinderen die eerder naar Nederland werden gehaald, is in zijn algemeenheid evenmin onder het begrip mensenhandel te brengen. Volgens de ministers van BuZa, Justitie, V&I, Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)²⁴ is het zelfs de vraag of dit als mensenhandel is te bestempelen als die kinderen onder valse voorwendselen en op illegale wijze naar Nederland gehaald worden om hier te gaan wonen bij iemand die aan hun verblijf geld wil verdienen door aan hen minder geld uit te geven dan de kinderbijslag bedraagt, omdat niet duidelijk is of er in deze gevallen sprake is van de voor mensenhandel noodzakelijke uitbuiting. Wanneer de kinderen naar school gaan, gevoed en gekleed worden is het aspect van uitbuiting naar hun mening niet direct duidelijk. Echter, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van (zwaar) huishoudelijk werk in combinatie met niet naar school gaan zou het eventueel kunnen gaan om uitbuiting, zo stellen zij in hun brief. Wel kunnen deze praktijken vallen onder strafbepalingen met betrekking tot fraude, mensensmokkel etc.²⁵ Voornaamste reden dat voornoemde activiteiten niet worden bestempeld als mensenhandel is het feit dat in beginsel (oogmerk van) uitbuiting in relatie tot arbeid of diensten ontbreekt. Is dat wel het geval, dan zijn de handelingen wel binnen het bereik van art. 273f Sr te brengen.

Hoewel een gedwongen huwelijk niet noodzakelijkerwijs wordt gesloten met het oogmerk van uitbuiting, wordt het, mits er sprake is van een materiële wederprestatie, in het *Aanvullend Verdrag op het Slavernij-verdrag*²⁶ benoemd als een met slavernij vergelijkbare praktijk; één van de in art. 273f lid 2 genoemde vormen van uitbuiting. Schmidt en Rijken (2005) betogen echter dat dit wellicht beter vervolgd kan worden op grond van het algemene dwangartikel (art. 284 Sr) of als mishandeling dan als mensenhandel.²⁷ Dat lijkt in elk geval meer voor de hand liggend wanneer geen sprake is van (oogmerk van) uitbuiting.

²¹ Ook het WvSr bevat een aantal strafbepalingen waarin specifieke handelingen in relatie tot het afstaan van kinderen strafbaar worden gesteld: art. 151a, b en c en art. 253, alsmede - in een meer indirect verband - de artt. 236, 279 en 442a Sr.

²² Zie NRM3, p.42.

²³ Waarover door het programma Netwerk werd bericht in een aantal uitzendingen in februari 2006.

²⁴ In hun brief aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 22).

²⁵ Opvallend is dat in de eerste correspondentie met de Tweede Kamer over deze praktijken wel werd gesproken over mensenhandel en bovendien het onderwerp is gerubriceerd onder de dossiernummering voor mensenhandel (28 638).

²⁶ *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, 7 september 1956, 266 UNTS 3.

²⁷ Wel van belang zijn dan de verschillen in strafbedreiging, die is bijvoorbeeld voor dwang ten hoogste negen maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie. Bovendien is dwang door bedreiging met smaad

Naast verbreding van de reikwijdte van het artikel werd een aantal nieuwe strafverzwarende omstandigheden toegevoegd, met bijbehorende strafmaat. De reeds bestaande strafverzwarende omstandigheden ‘gepleegd in vereniging’, ‘gepleegd ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar’ en een combinatie van beide omstandigheden,²⁸ bleven met dezelfde strafmaat gehandhaafd, maar zijn nu van toepassing op alle vormen van uitbuiting. De strafverzwarende omstandigheid ‘zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend’ is als element in combinatie met een van de eerder genoemde strafverzwarende omstandigheden vervallen,²⁹ maar als los element toegevoegd met een fiks hogere strafbedreiging van ten hoogste 12 jaar.³⁰ Dezelfde strafmaat geldt voor het nieuw toegevoegde strafverzwarende element ‘levensgevaar voor een ander te duchten’,³¹ Voorts werd als strafverzwarend element toegevoegd ‘de dood ten gevolge hebbend’, met bedreiging van een gevangenisstraf van ten hoogste 15 jaar.³²

Strafmaat voor ongekwalificeerde mensenhandel

De strafmaat voor mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheden bleef bij de wetswijziging op maximaal 6 jaar. In reactie op een opmerking van de PvdA over de relatief lichte bestraffing in vergelijking met mensensmokkel gaf de minister van Justitie aan dat in de voorgestelde strafmaxima de ernst en de zwaarte van het misdrijf tot uitdrukking worden gebracht en dat deze strafmaxima naar het oordeel van de regering in goede verhouding tot die aard en ernst staan.³³ Met als toelichting de genoemde relatief lichte strafbedreiging en het feit dat de ernst van het delict tot uiting moet komen in de strafmaat, stelde PvdA Kamerlid Albayrak in een (gewijzigd) amendement voor de strafmaat op te trekken van 6 naar 8 jaar en van 8 naar 10 jaar.³⁴ In de stemming werd dit amendement verworpen. Toch moet geconstateerd worden dat de strafmaat voor (in elk geval) het gronddelict mensenhandel in vergelijking met strafbare feiten van vergelijkbare aard en ernst licht genoemd kan worden. De hoogte van de strafbedreiging heeft ook consequenties voor de mogelijkheid van toepassing van voorlopige hechtenis, hetgeen – gelet op de over het algemeen door mensenhandel zeker geschokte rechtsorde – ongewenst kan zijn.³⁵

Art. 250a Sr (oud) heeft model gestaan voor de redactie van het nieuwe artikel en de inhoud daarvan is (zij het niet letterlijk) overgenomen in art. 273f Sr.³⁶ Het was de bedoeling van de

of smaadschrift een klachtdelict.

²⁸ Art. 250a leden 2 sub 1 en 2 en lid 3 Sr (oud), thans art. 273f leden 3 en 4 Sr.

²⁹ Art. 250a lid 2 sub 3 (oud).

³⁰ Art. 273f lid 5 Sr.

³¹ Art. 273f lid 5 Sr.

³² Art. 273f lid 6 Sr.

³³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 7, in de Eerste Kamer (EK) nog eens in soortgelijke bewoordingen herhaald, na bevraging ook daar (*Kamerstukken I 2004/05*, 29 291 C). In zijn beantwoording aan de EK voegde de minister daar ter onderbouwing nog aan toe “dat mensensmokkel kan plaatsvinden onder mensonwaardige omstandigheden en dat gesmokkelden niet zelden geraken in een uitbuitingssituatie”, daarmee kennelijk bedoelend de door de PvdA aangehaalde relativiteit verder te nuanceren.

³⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 13.

³⁵ Art. 67a lid 2 sub 1 Strafvordering: indien er sprake is van verdenking van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt.

³⁶ Memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p.13). In soortgelijke zin Rechtbank Arnhem, 12

wetgever geen wijziging aan te brengen in hetgeen reeds strafbaar was gesteld in art. 250a Sr (oud), zodat de ontwikkeling en de nadere invulling van die strafbaarstelling via de jurisprudentie ook onder de nieuwe bepaling hun waarde hebben behouden. Omdat is gekozen voor één bepaling inzake mensenhandel, waarin een grote hoeveelheid gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar is gesteld, is art. 273f Sr een zeer uitgebreid en complex artikel geworden. Het onderscheid tussen de aard van verschillende soorten werk en het feit dat er ten aanzien van personen beneden 18 jaar andere eisen worden gesteld om van mensenhandel te kunnen spreken, maakt dat er een groot aantal subonderdelen nodig was om alle strafbaar te stellen gedragingen te beschrijven. Het resultaat is het langste artikel uit het WvSr, dat bovendien niet eenvoudig te doorgronden is. Dit komt mede door het gebruik van een aantal termen die niet nader zijn uitgelegd. Deze termen zijn afkomstig uit de internationale regelingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe mensenhandelbepaling. Voor de interpretatie van het artikel is daarom niet alleen de memorie van toelichting (MvT) van belang, maar ook de aard en de doelstelling van de achterliggende internationale regelgeving. Daarin wordt mensenhandel getypeerd als een (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad en een schending van de rechten van de mens.

In de kern beoogt art. 273f Sr *excessief* misbruik van mensen in een arbeids- of dienstverleningsverhouding strafbaar te stellen, alsmede alle handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen.³⁷ Daarnaast is het profiteren van dergelijke omstandigheden en het dwingen tot afgifte van inkomsten uit seksuele arbeid of diensten en uit de verwijdering van organen strafbaar als mensenhandel. Uit de aard van het delict en de daarop gestelde strafbedreiging moet worden afgeleid dat het artikel niet ziet op *alle* misstanden in een arbeids- of dienstverleningsrelatie; voor zover er geen sprake is van bovenmatig misbruik, zal dit langs andere weg dan via de zware mensenhandelbepaling moeten worden afgedaan. Bij de beoordeling of er van een situatie van excessief misbruik sprake is, zijn de omstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt en waaronder hij of zij tewerk wordt gesteld bepalend. Voorts ook is de aard van het afdwongen werk van invloed. Gerelateerd aan de context van de internationale regelgeving is van belang of de fundamentele mensenrechten van het slachtoffer door de bedoelde gedragingen (dreigen te) worden geschonden. Wanneer dat het geval is, is er sprake van excessief misbruik dat te bestempelen valt als uitbuiting in de zin van mensenhandel.

*Het kernbegrip uitbuiting*³⁸

Uitbuiting is het centrale begrip in het delict mensenhandel.³⁹ Immers “mensenhandel is (gericht op) uitbuiting”, zo zegt de MvT.⁴⁰ Anders dan een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die ten-

december 2005, LJN AU7821.

³⁷ Art. 273f Sr noemt naast uitbuiting apart de verwijdering van organen onder bepaalde omstandigheden. Zie hierover nader Hoofdstuk 9.

³⁸ Zie ook Korvinus e.a. ‘Mensenhandel: het begrip uitbuiting in art. 273a Sr’, *Trema* 2006, nr. 7, pp.286-290.

³⁹ In de Belgische en Franse strafbaarstellingen van mensenhandel is het centrale begrip (tewerkstelling onder omstandigheden die onverenigbaar zijn met) de menselijke waardigheid. Ook over deze notie bestaat discussie

minste uitbuiting omvatten (lid 2), bevat art. 273f Sr, noch de MvT evenwel een beschrijving van wat concreet onder uitbuiting dient te worden verstaan. Een nadere precisering is dan ook noodzakelijk.⁴¹ In de zin van het mensenhandelartikel moet uitbuiting gekoppeld zijn aan een situatie in de sfeer van arbeids- of dienstverlening. Daarbij moet tevens sprake zijn van een excès (dat wil zeggen een inbreuk op fundamentele mensenrechten). Art. 273f lid 2 geeft een niet-limitatieve opsomming van wat onder dergelijke uitbuiting kan worden verstaan: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Deze opsomming van situaties die de wetgever typeert als uitbuiting biedt evenwel niet een helder afgebakend, inhoudelijk criterium. In relatie tot de seksindustrie wordt door de wetgever en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie gesproken indien de betrokkene in een situatie verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren.⁴² De aard van het te verrichten werk is in deze uitleg van groot gewicht. Dat is niet bevreemdend, aangezien dit criterium is geformuleerd ruim voordat het algemeen bordeelverbod werd opgeheven. In andere sectoren zal juist daarom niet iedere situatie die slechter is dan die waarin een mondige werknemer pleegt te verkeren uitbuiting opleveren. Vanwege de aard van het werk is er bij gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie namelijk alras sprake van uitbuiting, immers de lichamelijke integriteit is dan per definitie in het geding. Hetzelfde geldt voor de gedwongen verwijdering van organen. Voor uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie lijkt een soortgelijk criterium (de situatie waarin een mondige arbeider pleegt te verkeren) wel bruikbaar als vertrek- of oriëntatiepunt, maar is een zwaardere maatstaf toch meer geëigend. In die gevallen is het doorgaans niet de aard van het werk die het verschil uitmaakt bij de kernvraag of fundamentele mensenrechten worden geschonden bij van de normale situatie afwijkende omstandigheden. Het zijn dan vooral de ernst van de afwijkende omstandigheden, de weg daar naartoe en het effect daarvan op de fundamentele mensenrechten van betrokkene die bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van uitbuiting. Niet iedere omstandigheid die voor een mondige, Nederlandse arbeidskracht niet acceptabel is zal meteen een mensenrechtenschending opleveren. Wat precies de ondergrens zal zijn om van niet-seksuele uitbuiting te kunnen spreken, is diffuus. Een

(Bontinck, 2006).

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 29 291, nr. 3, p.2.

⁴¹ Zo ook de Rechtbank Alkmaar in haar uitspraak van 26 juli 2006 (LJN AY5332): “De rechtbank is van oordeel dat aan de term ‘uitbuiting’ (...) op zichzelf onvoldoende feitelijke betekenis toekomt. Deze term had dan ook niet zonder nadere feitelijke uitwerking in de tenlastelegging mogen worden opgenomen. Voorts is de rechtbank van oordeel dat het genoemde ‘oogmerk van uitbuiting’ een zodanig substantieel onderdeel is van hetgeen (...) ten laste is gelegd, dat door het achterwege laten van een feitelijke invulling van deze term de omschrijving van het gehele feit niet voldoet aan de daaraan ingevolge artikel 261 van het Wetboek van Strafvordering te stellen eis van opgave van feit.” Volgt nietigverklaring van de dagvaarding. De constatering van de rechtbank dat aan de term ‘uitbuiting’ op zichzelf onvoldoende feitelijke betekenis toekomt is in se een juiste. Nu de verweten gedraging evenwel ten laste werd gelegd als een overtreding van art. 273a lid 1 sub 1 Sr, waarin niet de uitbuiting zelve, maar het oogmerk van uitbuiting centraal staat, is het maar de vraag of deze constatering tot nietigverklaring van de dagvaarding op dit punt zou moeten leiden. Immers, het bestaan van het oogmerk van uitbuiting staat (ook in tijd) los van de daadwerkelijke invulling van die uitbuiting (zie ook de uitspraak van HR van 19 september 2006, LJN AX9215). Op het moment dat het oogmerk van uitbuiting bestaat hoeven derhalve nog niet de concrete feitelijkeheden van de beoogde uitbuiting benoembaar te zijn, zodat die in de variant van subonderdeel 1 ook niet in feitelijke termen hadden kunnen worden beschreven (zie ook *Tekst en Commentaar Strafrecht*, p.1098 onder e). Dit was anders geweest wanneer niet het oogmerk van uitbuiting, maar de uitbuiting zelve ten laste zou zijn gelegd.

⁴² Bijvoorbeeld HR 5 februari 2002, waarin wordt verwezen naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel waarmee art. 250ter Sr werd geïntroduceerd.

eenduidige omschrijving van een exces in een arbeids- of dienstensfeer is niet te geven, maar vergt een beoordeling van geval tot geval. Maatgevend daarbij is dus in elk geval de (inherente) schending van fundamentele mensenrechten. Om te kunnen spreken van een excessieve situatie moet er sprake zijn van ten minste één evident exces of van een cumulatie van verschillende minder ernstige misstanden.⁴³ Hierbij spelen ook factoren als de ernst, de duur, de omvang en het door de tewerksteller behaalde economische voordeel een rol. Het enkelvoudige of samengestelde exces dient in beginsel geobjectiveerd te worden beschouwd; omstandigheden zijn excessief als ze onaanvaardbaar zijn volgens de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen. In deze objectivering spelen de fundamentele mensenrechten opnieuw een centrale rol. Voor de kwalificatie uitbuiting is dan ook niet doorslaggevend of het slachtoffer zichzelf als uitgebuit beschouwt; wel kan de subjectieve beleving van het slachtoffer een rol spelen bij beantwoording van de vraag in hoeverre hij of zij zich had kunnen onttrekken aan de uitbuitingssituatie (zie hieronder).

Er is sprake van mensenhandel in de zin van art. 273f Sr wanneer (het oogmerk van) uitbuiting gepaard gaat met de toepassing van een dwangmiddel.⁴⁴ Dwang is echter geen conditie voor de aanwezigheid van een uitbuitingssituatie. Dat volgt onder andere uit het gegeven dat in geval van handel in minderjarigen geen dwang is vereist, maar wel (het oogmerk van) uitbuiting (lid 1 sub 2). Wanneer toepassing van dwang een element van uitbuiting zou zijn, zou het op die wijze alsnog impliciet vereist zijn bij handel in minderjarigen. Ten aanzien van meerderjarigen zou zelfs een dubbel dwangvereiste binnengesluisd worden om van mensenhandel te kunnen spreken. Dat kan zeker niet de bedoeling zijn.⁴⁵

Uitbuiting impliceert echter wel een zekere mate van onvrijwilligheid bij degene die wordt uitgebuit.⁴⁶ Die onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken.⁴⁷ In geval van maatregelen die de fysieke vrijheid rechtstreeks beperken (bijvoorbeeld opsluiting of bewaking) is onttrekking feitelijk onmogelijk. Wanneer het slachtoffer door andere dan fysieke maatregelen in de greep van zijn of haar uitbuiting wordt gehouden zou onttrekking praktisch gezien wel mogelijk zijn, maar kan de subjectieve beoordeling van het slachtoffer een beletsel vormen om zich aan die machtssfeer te kunnen onttrekken. Uit feiten en omstandigheden moet dan wel kunnen worden vastgesteld dat het

⁴³ Gedacht kan worden aan - ondermeer - onderbetaling, onregelmatige betaling, lange werktijden, moeten werken onder een andere identiteit, innemen van het paspoort, en ontslagdreiging bij niet uitvoeren van gevorderde activiteiten.

⁴⁴ Zie art. 273f lid 1 sub 1. Onder dwangmiddelen wordt verstaan alle middelen die in art. 273f lid 1 sub 1 Sr zijn opgesomd: dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.

⁴⁵ In dit verband wordt opgemerkt dat volgens lid 2 van art. 273f Sr uitbuiting ook omvat 'gedwongen of verplichte arbeid of diensten'. Daarmee wordt dwang binnen het begrip uitbuiting gebracht. In de voorkomende gevallen zal de dwang die wordt uitgeoefend om de arbeid of dienst te verrichten evenwel dezelfde zijn als het (voor volwassenen) vereiste gehanteerde dwangmiddel dat van een uitbuitingssituatie een mensenhandelsituatie maakt zoals bedoeld in art. 273f Sr.

⁴⁶ Vermoedelijk doelt de MvT met de opmerking dat "kenmerkend voor uitbuiting is de aanwezigheid van dwang in ruime zin of misleiding" op de uitbuitingssituatie als zodanig en niet op het begrip uitbuiting.

⁴⁷ Daarnaast staat het gebruik van een van de dwangmiddelen, waardoor iemand in de uitbuitingssituatie terecht komt. Dat gebruikte dwangmiddel kan evenwel ook beletten dat iemand zich aan de situatie onttrekt.

slachtoffer redelijkerwijs heeft mogen veronderstellen dat hij of zij niet op eigen kracht uit die situatie kon komen. Dit kan bijvoorbeeld gelegen zijn in de (perceptieve) consequenties van een onttrekking of in de feitelijke verblijfs- of arbeidsomstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt.⁴⁸ Zo zou de onvrijheid kunnen worden gelezen in een schuldrelatie met de werkverschaffer of een derde, de culturele context, minderjarigheid of een combinatie van deze factoren. Voor deze beoordeling is van belang telkens het feitencomplex in zijn onderlinge samenhang en totaliteit te bezien.

Het gaat bij uitbuiting in de zin van mensenhandel dus om grove misstanden, waarbij het slachtoffer in zijn of haar fundamentele mensenrechten wordt geschonden en ernstig beperkt is dan wel redelijkerwijs meent te zijn in de vrijheid om zich aan die situatie te onttrekken.

Hoewel het slechts in enkele subonderdelen van art. 273f Sr wordt gebruikt, is uitbuiting het kernbegrip van art. 273f Sr.⁴⁹ Het is het einddoel van de handelingen die, bij meerderjarigen in combinatie met bepaalde dwangmiddelen, strafbaar zijn gesteld in art. 273f lid 1 sub 1 en sub 2.⁵⁰ De wetgever heeft in de MvT de nadere afbakening van uitbuiting buiten de seksindustrie met name aan de rechter overgelaten. Tot op heden zijn BNRM twee rechterlijke uitspraken in eerste aanleg over dergelijke uitbuiting bekend.⁵¹ Zodoende is op dit moment nog onvoldoende duidelijk welke misstanden in arbeids- en dienstensituaties zijn te kwalificeren als uitbuiting in de zin van mensenhandel.

Toepasselijkheid van art. 251 Sr

In art. 273f lid 7 wordt art. 251 Sr van overeenkomstige toepassing verklaard. Art. 251 Sr maakt ontzetting uit bepaalde rechten, alsmede ontzetting van de uitoefening van een beroep, mogelijk in geval van veroordeling voor specifiek genoemde misdrijven uit de Titel 'Misdrijven tegen de zeden'. Toen de mensenhandelbepaling nog was opgenomen in de zedentitel werd art. 250a Sr (oud) ook genoemd in art. 251 Sr. Bij de verplaatsing van de mensenhandelbepaling naar de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' is de verwijzing naar het vervallen art. 250a Sr verwijderd uit art. 251 Sr. Omdat de nieuwe mensenhandelbepaling nog steeds ook de als zedenmisdrijf te typeren seksuele uitbuiting betreft, is aan art. 273f een lid toegevoegd waarin art. 251 Sr van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Hierdoor is het mogelijk om in geval van veroordeling voor *alle* vormen van mensenhandel ontzetting uit bepaalde rechten, waaronder het recht tot het bekleeden van (bepaalde) ambten of het dienen bij de gewapende macht, en uit de uitoefening van een beroep uit te spreken (art. 28 Sr). Per saldo is er, door

⁴⁸ Zie in deze context ook Gerechtshof Arnhem 23 mei 2006 (LJN AX4208), waarin het hof - in een zaak over seksuele uitbuiting - beschouwt: "Eventuele instemming van het slachtoffer met zijn/haar uitbuiting is niet bepalend. Wezenlijk is dat het slachtoffer onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken en in feite de vrijwilligheid bij het slachtoffer geheel, althans in ernstige mate ontbreekt."

⁴⁹ In die zin ook het na te noemen vonnis van de Rechtbank Den Haag van 21 november 2006.

⁵⁰ De eveneens als mensenhandel gekwalificeerde orgaanverwijdering onder dwang wordt overigens niet als uitbuiting omschreven, maar als apart einddoel van de omschreven handelingen met dwangmiddelen genoemd.

⁵¹ In deze zaken ging het om illegale tewerkstelling van Bulgaren als hennepknippers respectievelijk Chinezen in een restaurant. In beide zaken werden de verdachten in eerste aanleg vrijgesproken van de ten laste gelegde mensenhandel (zie LJN AZ2707 en LJN BA0145).

de wijze waarop art. 251 Sr in geval van mensenhandel toepasselijk is verklaard, geen wijziging gekomen.

2.2.2 Wijzigingen in de B9-regeling

De B9-regeling (hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000) maakt het vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, mogelijk om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en zodoende ter beschikking te blijven van politie en OM. De politie dient een vreemdeling die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel al bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten en hem of haar bedenktijd aan te bieden. De bedenktijd biedt slachtoffers de tijd om te beslissen *of* zij aangifte willen doen. De duur van de bedenktijd is maximaal drie maanden. Gedurende deze drie maanden wordt de verwijdering van het slachtoffer uit Nederland tijdelijk opgeschort.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe mensenhandelbepaling heeft de B9-regeling viermaal een wijziging ondergaan.

Eerste wijziging

Bij besluit van 9 maart 2005⁵² werd de regeling, grotendeels met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005, aangepast aan art. 273f Sr. Die wijziging was vooral bedoeld om de B9-regeling ook van toepassing te laten zijn op slachtoffers en getuige-aangevers van overige uitbuiting. Op dat moment werd slachtoffers van overige uitbuiting echter, anders dan slachtoffers van seksuele uitbuiting, geen bedenktijd geboden. Zij dienden direct te besluiten of ze aangifte wilden doen. Bij deze wijziging werd ook de mogelijkheid ingevoerd voor slachtoffers en getuige-aangevers van alle vormen van mensenhandel om te werken vanaf het moment dat ze een verblijfsvergunning hebben ontvangen; in de bedenktijd en totdat na aangifte een verblijfsvergunning is afgegeven is werken niet toegestaan. De mogelijkheid tot arbeid trad in werking op 13 april 2005.⁵³ Verder werd de paragraaf Gezinshereniging toegevoegd, waarmee het voor minderjarige kinderen van slachtoffers en getuige-aangevers mogelijk werd een verblijfsvergunning te krijgen met dezelfde duur als die van de hoofdaanvrager. In dat geval gold het middelenvereiste niet,⁵⁴ maar moesten wel leges voor de aanvraag van een dergelijke vergunning worden betaald.

Tweede wijziging

Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het zogenaamde Legeshuis werden met ingang van 1 juli 2005 onder meer slachtoffers van mensenhandel vrijgesteld van leges voor de

⁵² *Stcr.* 2005, 53.

⁵³ Deze datum hield verband met het feit dat de voor deze wijziging benodigde aanpassing van de *Wet arbeid vreemdelingen* op die datum van kracht werd.

⁵⁴ Dit vereiste houdt in dat een verblijfsvergunning alleen wordt verleend wanneer de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over voldoende middelen van bestaan.

aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunning regulier. Tevens werden hun minderjarige kinderen, die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen, vrijgesteld van deze leges.⁵⁵

Derde wijziging

De derde wijziging van de B9-regeling dateert van november 2005.⁵⁶ In de eerste plaats werd met die wijziging het bieden van de bedenktijd uitgebreid tot slachtoffers van alle vormen van uitbuiting. Voorts werd de regeling uitgebreid ten aanzien van en met een aantal categorieën vreemdelingen waarvoor die voorheen niet (in volle omvang) gold:

- voor vreemdelingen die zich reeds in Nederland bevinden, mogelijk buiten Nederland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel maar nog niet in Nederland als slachtoffer werkzaam zijn geweest is de bedenktijd opengesteld;⁵⁷
- vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden in de gelegenheid gesteld aangifte te doen. De bedenktijd is evenwel niet op hen van toepassing; en
- getuige-aangevers van alle vormen van mensenhandel kunnen rechten ontleen aan de B9-regeling.⁵⁸

Vierde wijziging

De meest recente wijziging van de B9-regeling betreft de invoering van het bij brief van 14 augustus 2006 door de minister voor V&I aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakte voorstellen om de regeling voor voortgezet verblijf na afloop van de B9, opgenomen in hoofdstuk B16/7 Vc, aan te passen.⁵⁹ De bedoeling van de minister was niet het aanbrengen van een automatische koppeling tussen het doen van aangifte en het bieden van uitzicht op permanent verblijf. Dit om gecalculerde aangiftes te voorkomen. Wel wil de minister het geringe aantal voortgezette verblijven na afloop van de B9-regeling verhogen.⁶⁰ Daartoe zijn de criteria voor voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling aangepast. Wanneer de aangifte van mensenhandel door een slachtoffer uiteindelijk heeft geleid tot veroordeling van de verdachte van die mensenhandel,⁶¹ gaat de minister er voortaan van uit dat daardoor

⁵⁵ *Stct.* 2005, 124.

⁵⁶ *Stct.* 2005, 220.

⁵⁷ Voorheen gold dit alleen voor prostitutie en was bovendien de bedenktijd niet op deze categorie vreemdelingen van toepassing.

⁵⁸ En niet, zoals voorheen, louter getuige-aangevers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting.

⁵⁹ Brief d.d. 14 augustus 2006 (*Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 26), resulterende in een Wijziging Vreemdelingencirculaire (2006/36A) d.d. 8 november 2006 (*Stct.* 2006, 225).

⁶⁰ Over de precieze reden voor dit geringe aantal bestaat verschil van inzicht: vanuit de (rechts)hulpverlening klinkt het geluid dat de kans op het krijgen van een voortgezet verblijf zeer gering is vanwege de niet geringe bewijslast voor het slachtoffer, terwijl de minister voor V&I aangeeft dat er daadwerkelijk aanvragen worden gehonoreerd, doch dat er maar weinig aanvragen worden gedaan.

⁶¹ Zowel de tekst van de brief van 14 augustus als de gewijzigde B9-regeling spreekt van een veroordeling van de verdachte, zonder expliciet aan te geven waarvoor verdachte moet zijn veroordeeld. Navraag bij de behandelend ambtenaar leert echter dat wordt bedoeld een veroordeling voor mensenhandel. Met in het achterhoofd de eerder in dit hoofdstuk genoemde (mogelijke) kwalificatiemoelijkheden is een andere stellingname evenwel ook te verdedigen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een veroordeling voor aan mensenhandel vaak inhe-

in rechte vaststaat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico's met zich brengt (onder a). Wanneer het slachtoffer onder die omstandigheden een aanvraag doet om voortgezet verblijf, kan⁶² deze om die reden worden ingewilligd. Indien de strafzaak niet tot een veroordeling heeft geleid, maar er wel drie jaren zijn verstreken tussen de verlening van de verblijfsvergunning op grond van de B9 en het onherroepelijk worden van de uitspraak, zal de minister de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor wegen (onder b).⁶³ Genoemde aanpassingen gelden alleen voor slachtoffers van mensenhandel die aangifte hebben gedaan en zelf een aanvraag voor voortgezet verblijf indienen. Het is dus geen ambtshalve beslissing en de regeling geldt niet voor getuige-aangevers.⁶⁴ Bovendien is de vreemdeling die een beroep doet op één van beide categorieën de eerst aangewezen om dit aan te tonen door een afschrift van de rechterlijke uitspraak in de strafzaak te overleggen. Aanvragen voortgezet verblijf van slachtoffers en getuigen waarvoor voormelde criteria niet gelden, zullen conform het oude beleid worden behandeld. In die gevallen gelden dus de al langer in de B9-regeling opgenomen criteria.⁶⁵ Deze wijziging van beleid is met terugwerkende kracht met ingang van 14 augustus 2006 in werking getreden.

Opmerkingen bij de vierde wijziging

De wijziging is zeker een stap voorwaarts, maar geeft ook aanleiding tot opmerkingen. Zo geldt in geval van een sepot het oude beleid. Toch is er in geval van een sepot iets te zeggen voor het wel hanteren van het nieuwe, ruimhartiger beleid. Uiteraard zal dit afhangen van de grond van het sepot, want bij een sepot 'verdachte overleden' of 'verdachte onvindbaar' is een ander oordeel op zijn plaats dan in geval van een sepot 'geen wettig bewijs' of 'ten onrechte als verdachte vermeld'.

Een ander punt is dat art. 273f Sr een grote reikwijdte heeft, waardoor er zaken van verschillende gradaties van ernst onder te brengen zijn. De gewijzigde B9-regeling maakt geen voorbehoud op dit punt. Van meer praktische aard is het feit dat de vreemdeling die een beroep wil doen op één van de toegevoegde categorieën zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak dient te overleggen ter bewijs. Probleem is echter dat het slachtoffer geen procespartij is en derhalve niet (automatisch) beschikt over een uitspraak en wellicht niet eens op de hoogte is van de uitspraak. Dit zou in elk geval ten dele ondervan-

rente feiten als vrijheidsberoving of verkrachting.

⁶² De minister gebruikt hier een facultatieve term.

⁶³ Ook deze formulering laat nog ruimte voor een afweging.

⁶⁴ Mogelijkerwijs wordt de regeling nog iets verder uitgebreid, wanneer een andere voorgenomen wijziging in relatie tot de B9-regeling wordt doorgevoerd, namelijk die hierna beschreven toevoeging aan het Vreemdelingenbesluit van de categorie slachtoffers die op andere wijze dan door aangifte medewerking verlenen aan opsporing en vervolging. Op het moment van het schrijven aan de Tweede Kamer waarin de wijziging ten aanzien van het voortgezet verblijf werd aangekondigd, was evenwel de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit nog geen feit.

⁶⁵ Dit betreft de navolgende factoren, die bij de aanvraag een belangrijke rol spelen: 1. risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden; 2. risico van vervolging in het land van herkomst bijvoorbeeld op grond van prostitutie en 3. de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met specifieke culturele achtergrond en het prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwijking van familierelaties, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid ter zake.

gen kunnen worden door een slachtoffer altijd bij te laten staan door een gespecialiseerde rechtshulpverlener.

Voorts spreekt de regeling alleen over slachtoffers, niet over getuige(-aangevers). Ook een aan opsporing en vervolging meewerkende getuige kan het risico van represailles lopen als zijn medewerking heeft bijgedragen aan veroordeling van de handelaar. In dat opzicht zou de premisse die geldt voor slachtoffers ook voor getuigen in de rede liggen.

Leidt de strafzaak niet tot een veroordeling, dan geldt de voorwaarde (onder b) dat het slachtoffer op het moment van de uitspraak tenminste drie jaar op grond van een B9-vergunning in Nederland verblijft. De minister wil dan “de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor wegen”. Ook moet dit criterium het beleid meer analoog maken aan het algemene beleid ten aanzien van voortgezet verblijf (art. 3,51 Vb).⁶⁶ Als bij deze grond tot inwilliging doorslaggevend is dat het slachtoffer drie jaar of langer heeft bijgedragen aan de opsporing en vervolging, dan valt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een uitspraak in de strafzaak niet goed te begrijpen. Zoals de regeling nu geformuleerd is, is het mogelijk dat een slachtoffer langer dan drie jaar in onzekerheid verkeert over haar (voortgezet) verblijf terwijl zij meewerkt aan een langdurige strafzaak.

Tot slot zij opgemerkt dat de toelichting die in de aangepaste regeling (onder b) wordt gegeven op het onherroepelijk worden van een uitspraak niet strookt met de wettelijke uitleg. Dat is namelijk niet het moment waarop het gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Voor de driejaarstermijn moet derhalve de periode tot het in kracht van gewijsde gaan van de uitspraak worden geteld.⁶⁷

De uitgevoerde en aangekondigde wijzigingen van de B9-regeling houden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regeling en met de wens om verbeteringen en versoepelingen aan te brengen. Niet alle tekortkomingen vloeien evenwel voort uit de regeling zelf: deze hangen vaak (mede) samen met een onjuiste toepassing van de regeling in de praktijk. Een uitspraak van de Raad van State verdient in dit kader overigens bijzondere aandacht. In deze uitspraak werd het gegeven dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan voldoende geacht om die inbewaringstelling rechtmatig te vinden, ongeacht of de vreemdeling (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel⁶⁸ (zie Hoofdstuk 3).

Aangekondigde wijzigingen

In het kader van het project Herschrijving Vreemdelingencirculaire werden in een omvangrijke redactionele slag tekstuele en taalkundige onvolkomenheden verbeterd om de Vreemdelingencirculaire leesbaarder te maken. De aldus aangepaste versie van het Hoofdstuk B9 Mensenhandel werd op 30 augustus 2006 gepubliceerd en trad op 1 januari 2007 in wer-

⁶⁶ Brief d.d. 14 augustus 2006.

⁶⁷ Door de berekeningstermijn van drie jaar tussen verlening van de verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling en het in kracht van gewijsde gaan van de uitspraak omvat, anders dan de duur waarvoor een B9-vergunning maximaal wordt afgegeven, ook een eventueel beroep in cassatie en een mogelijke terugverwijzing naar een gerechtshof. Dat kan er toe leiden dat er een gat valt tussen het moment waarop de B9 eindigt (namelijk bij een uitspraak in feitelijke instantie) en het moment waarop kan worden aangetoond dat die uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan (na eventuele terugverwijzing na cassatie). Het moment van beëindiging van de B9 is dus niet per definitie het moment waarop bezien kan worden of aan de driejaarstermijn is voldaan.

⁶⁸ Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak 30 juni 2006 (MigratieWeb ve 06000964).

king.⁶⁹ Aan deze herschrijving ligt geen beleidswijziging ten grondslag, dus wijzigt de B9 hierdoor inhoudelijk niet.

(Mede) ter uitvoering van actiepunt 35 uit het *Nationaal Actieplan Mensenhandel* (NAM) zegde de minister voor V&I in 2005 de Tweede Kamer toe na te gaan in hoeverre het zinvol is ook slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte willen doen maar wel op andere wijze hun medewerking willen verlenen aan opsporing en vervolging, bijvoorbeeld door het afleggen van een verklaring of door te verschijnen als getuige, (tijdelijk) verblijf op grond van de B9-regeling te verlenen. In de Aanvullende maatregelen bij het NAM geeft het kabinet aan dat dit zinvol is en dat derhalve een wijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb.) en de B9-regeling op dit punt wordt voorbereid.⁷⁰ De voorgenomen wijziging behelst de toevoeging aan art. 3.48 lid 1 Vb. van een categorie slachtoffers die op andere wijze dan door aangifte medewerking verlenen aan opsporing en vervolging indien het OM dit verblijf noodzakelijk acht. De nadere uitwerking van dit voornemen dient bij het schrijven van dit hoofdstuk nog te geschieden. De exacte formulering van de wijziging is van belang voor de interpretatie ervan en in verband met de hierboven beschreven wijziging van de B9 op het punt van voortgezet verblijf.

Aangifte of verklaring?

De afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning aan slachtoffers en aan anderen die bereid zijn een getuigenis af te leggen ter zake van mensenhandel, is thans afhankelijk gesteld van medewerking aan opsporing en vervolging. Concreet spreekt de B9-regeling in dit verband zowel ten aanzien van slachtoffers als ten aanzien van getuigen over het doen van *aangifte*. Deze term is ontleend aan art. 3.48 van het Vb., waarin wordt gesproken over slachtoffer-*aangever* en getuige-*aangever* van mensenhandel. Bij de uitvoering van de B9-regeling wordt derhalve gesteld dat een *aangifte* noodzakelijk is om voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling in aanmerking te komen.

Art. 161 Sv vermeldt dat *een ieder* (dus zowel slachtoffer als getuige-derde) bevoegd is aangifte te doen van een strafbaar feit; het zijn van slachtoffer dan wel getuige is dus geen onderscheidend criterium. Een aangifte en een verklaring kunnen beide zowel mondeling als schriftelijk worden afgelegd. Een slachtoffer is in alle gevallen een getuige – en wel de meest rechtstreekse – en als zodanig legt het slachtoffer een getuigenverklaring af wanneer hij of zij spreekt over het feit in de zin van het doen van aangifte. Politie en OM kunnen op basis van zowel een aangifte als een verklaring tot opsporing (en vervolging) overgaan.

Inhoudelijk behoeft er tussen een aangifte en een verklaring geen verschil te zijn. Beide behelzen het feitelijk relaas zoals tegenover verbalisanten afgelegd. Het verschil tussen een aangifte en een verklaring is gelegen in het rechtsgevolg, dat, voor zover hier van belang,⁷¹ de opsporingsambtenaar verplicht is de aangifte op te nemen, terwijl voor het opnemen van een verklaring niet een dergelijke verplichting geldt.⁷² Ook staat alleen in geval van een aangifte de beklagmogelijkheid over niet vervolging ex art. 12

⁶⁹ WBV 2006/30, *Stcr.* 2006, 201.

⁷⁰ Voortgang acties Nationaal Actieplan Mensenhandel, bijlage bij de Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel, brief van 17 februari 2006 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 19).

⁷¹ Het doen van een valse aangifte is bovendien strafbaar (art. 188 Sr).

⁷² Art. 163 lid 5 Sv. Zie ook het rapport 2006/0279 d.d. 10 augustus 2006 van de Nationale ombudsman, naar aanleiding van een klacht van een vrouw die niet in de gelegenheid was gesteld om aangifte te doen van mensen-

Sv voor het slachtoffer open. Een ander relevant verschil tussen een aangifte en een (getuige)verklaring is dat een aangifte niet anoniem kan worden gedaan,⁷³ terwijl een getuige onder omstandigheden wel anoniem kan verklaren.⁷⁴

De in de opsporingspraktijk gegroeide gewoonte om in geval van slachtoffers te spreken over een *aangifte* en bij getuigen te spreken over een *verklaring* kan misverstanden oproepen bij de toepassing van de B9-regeling. Immers, wanneer door de opsporingsautoriteiten louter bij slachtoffers wordt gedacht aan een aangifte, maar niet bij getuigen – en bijgevolg alleen een proces-verbaal aangifte wordt opge maakt wanneer een slachtoffer verklaart –, dan zou het voor een getuige heel lastig kunnen zijn om voor een verblijfsvergunning op basis van de B9-regeling in aanmerking te komen.⁷⁵ Een afgelegde getuigenis zal dan namelijk als een (proces-verbaal) *verklaring* worden aangeduid en wanneer vervolgens strikt de bewoordingen in de B9-regeling worden gevolgd, zal op basis daarvan geen tijdelijke verblijfsvergunning worden afgegeven. Ook andersom kunnen er problemen ontstaan: wanneer een slachtoffer wel bereid is zijn of haar medewerking te verlenen aan opsporing en vervolging, maar dit niet doet in de vorm die het predikaat *aangifte* meekrijgt, maar als een verklaring wordt aangemerkt, kan dit ertoe leiden dat niet tot afgifte van een verblijfsvergunning wordt overgegaan. Voorts kan het gebeuren dat de medewerking van een slachtoffer wordt getypeerd als een getuigenverklaring, waardoor hem of haar niet de slachtofferroute uit de B9-regeling, maar de getuigenroute wordt aangeboden, met een zwakkere vreemdelingrechtelijke positie tot gevolg.⁷⁶

Afgezien van een wenselijke verduidelijking van de B9-regeling en eventueel ook van het Vb op dit punt,⁷⁷ is het met name voor de opsporingspraktijk en de IND van belang dat de beide begrippen op de juiste wijze worden gehanteerd en dat een relaas ten overstaan van opsporingsautoriteiten afgelegd correct wordt getypeerd. Dit is temeer van belang wanneer de toevoeging aan het Vb van een categorie slachtoffers die op andere wijze dan door het doen van aangifte medewerking verlenen aan opsporing en vervolging een feit wordt, immers die slachtoffers komen alleen in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning, wanneer het OM hun aanwezigheid in Nederland van belang acht uit oogpunt van opsporing en vervolging.

Zoals hierboven uiteengezet is het onderscheid tussen aangifte en verklaring vooral relevant in het kader van de strafwetgeving. Om in het kader van het vreemdelingenrecht het enigszins gekunstelde onderscheid te omzeilen zou het aan te bevelen zijn om in de B9-regeling op te nemen dat voor de toepassing van de B9 een verklaring van een slachtoffer wordt gelijkgesteld met een aangifte. Dit lijkt een voor de praktijk eenvoudigere oplossing dan toevoeging van een nieuwe categorie aan art. 3.48 Vb.

handel. De Nationale ombudsman bevestigt de verplichting van opsporingsambtenaren om een aangifte op te nemen en acht ruimte voor een uitzondering hierop alleen aanwezig, als zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging niet is te kwalificeren als een strafbaar feit. Zoals aanbevolen door de Nationale ombudsman is deze conclusie onder de aandacht gebracht van (onder andere) de arrondissementsparketten (brief van het College van procureurs-generaal d.d. 28 november 2006).

⁷³ In het plan *Slachtoffers Centraal* worden onder meer praktische oplossingen gezocht voor de positie van het slachtoffer in het strafproces (Brief van de minister van Justitie, *Kamerstukken II* 2006/07, 27 213, nr. 13, p.4.). Dit onderwerp raakt het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 143, nr. 2).

⁷⁴ Art. 344a Sv.

⁷⁵ De B9-regeling spreekt namelijk zowel ten aanzien van slachtoffers als ten aanzien van getuigen over het doen van aangifte om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. De term 'verklaring' komt niet in de regeling voor.

⁷⁶ Dan is immers het verblijf in Nederland gebonden aan het oordeel van het OM over de noodzakelijkheid van die aanwezigheid met het oog op opsporing en vervolging.

⁷⁷ In de redactie van de *Aanwijzing mensenhandel* van het College van PG's van 6 maart 2006 is met dit punt reeds rekening gehouden.

2.2.3 Wet arbeid vreemdelingen

Al in 2000 stelde de minister van SZW in antwoord op Kamervragen⁷⁸ op afzienbare termijn het generaal verbod op het afgeven van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees van buiten de EU, zoals geformuleerd in het Uitvoeringsbesluit bij de *Wet arbeid vreemdelingen* (WAV) af te schaffen^{NRM1/NRM3}: “Het verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen zal eerst dan komen te vervallen nadat is vastgesteld dat op basis van het gemeentelijk prostitutiebeleid kan worden beoordeeld of bezwaren bestaan tegen de vestiging van (nieuwe) prostituees binnen de gemeentegrenzen.” Daartoe zou de eerste evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod worden afgewacht. Hoewel de resultaten van die evaluatie in 2002 bekend werden (Daalder, 2002) is de bedoelde wijziging tot op heden niet doorgevoerd en geldt nog altijd het verbod waarvan in september 2000 werd gezegd dat het zo kort mogelijk zou (voort)duren.⁷⁹ De betrokken ministeries zijn er kennelijk niet in geslaagd in de voorbije periode tot een oplossing te komen.⁸⁰ Thans is het de bedoeling pas na afronding van de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod – voorzien voor voorjaar 2007 – dit bespreekpunt weer ter hand te nemen.

Belastingdienst, prostitutiesector en WAV

Al sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod is er verschil van inzicht tussen exploitanten, prostituees en de Belastingdienst (BD) over hoe prostitutiewerk in seksinrichtingen moet worden beoordeeld vanuit belastingtechnisch oogpunt. De exploitanten willen het liefst aanbieder van faciliteiten zijn en geen werkgever, de vrouwen zijn bij voorkeur zelfstandig ondernemer. Op basis van de feitelijke omstandigheden oordeelt de BD echter keer op keer dat de relatie prostituee-exploitant te typeren is als een werkgevers-werknemersrelatie (dus een dienstbetrekking), met als gevolg dat de exploitant premies volksverzekeringen en loonbelasting moet inhouden en dat de sociale zekerheidswetgeving van toepassing is. Exploitanten verzetten zich daartegen en trachten telkens veranderingen aan te brengen die er toe moeten leiden dat de BD geen gezagsverhouding aanwezig acht. Dit leidt tot veelvuldig procederen.⁸¹ Pogingen om modelcontracten op te stellen voor de sector zijn tot op heden allemaal gestrand. In niet-belastingtechnische taal uitgedrukt heeft de BD daarom het voornemen geuit om de prostitutiesector te behandelen volgens de zogenaamde opting-in formule. Deze houdt in dat prostitutiewerk in een seksinrichting noch als loondienst (dienstbetrekking), noch als arbeid als zelfstandige wordt geduid, maar als resultaat uit werkzaamheden. Concreet betekent dit dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet en de prostituee netto loon uitbetaalt, terwijl de prostituee werkt als ware zij zelfstandige.

⁷⁸ Antwoorden van 22 september 2000, *Aanhangsel Handelingen II* 2000/01, nr. 12, p.24.

⁷⁹ Ondanks hun toetreding tot de EU in 2004 geldt het regime van de WAV ook nog voor 8 van de 10 nieuwe lidstaten voor arbeid in diverse sectoren, waaronder in de seksindustrie.

⁸⁰ De consequentie van het kabinetsstandpunt over de toelatingsregeling voor kenniswerkers dat er alleen nog een eenvoudig inkomenscriterium zou gelden voor het vaststellen of een vreemdeling wel of niet onder het nieuwe toelatingsregime voor kennismigranten zou vallen, waardoor materieel gezien ook prostituees die in loondienst ten minste het vastgestelde inkomen zouden verdienen geen tewerkstellingsvergunning meer nodig zouden hebben, kreeg geen steun van de Tweede Kamer en werd daarom ingetrokken (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 523, nrs. 17 en 18).

⁸¹ Waarbij de BD veelal in het gelijk wordt gesteld.

Onlangs voordelen roept deze systematiek ook vragen op, bijvoorbeeld hoe de typering van het prostitutiewerk in deze opting-in formule zich verhoudt tot het regime van de WAV. Het is geen werk als zelfstandige, maar ook geen dienstbetrekking.⁸² In vreemdelingrechtelijk opzicht zou hierdoor een gat vallen, immers daar waar vreemdelingen wel als zelfstandige in de Nederlandse seksindustrie mogen werken, maar niet in loondienst wegens het verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor sekswerk, is het de vraag of en, zo ja, welk vreemdelingrechtelijk regime geldt voor deze derde categorie. Over dit specifieke aspect van het plan is overleg gaande tussen de BD en de IND.

Een wijziging in het Uitvoeringsbesluit bij de WAV voorziet in de reeds genoemde mogelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel om gedurende hun tijdelijke verblijf op grond van de B9-regeling inkomsten uit arbeid te verwerven.⁸³ In art. 1 lid aanhef en onder n van het Uitvoeringsbesluit wordt het verbod in de WAV voor een werkgever om een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning niet van toepassing verklaard met betrekking tot de vreemdeling die als slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van de B9-regeling. Voor deze vreemdelingen is het dus mogelijk arbeid te verrichten vanaf het moment van afgifte van deze tijdelijke verblijfsvergunning. Opmerkelijk is dat een slachtoffer of getuige ook in de prostitutie mag werken, zelfs als ze dat als zelfstandige of in loondienst zonder een vergunning op grond van de B9-regeling niet mocht. Immers, door het niet van toepassing verklaren van het verbod om een slachtoffer of getuige van mensenhandel tewerk te stellen zonder tewerkstellingsvergunning wordt de bepaling dat tewerkstellingsvergunningen voor sekswerk niet worden afgegeven (art. 3 Uitvoeringsbesluit) ‘gepasseerd’.

2.2.4 Overige (op handen zijnde) wet- en regelgeving

Wet voorkoming schijnhuwelijken

De *Wet voorkoming schijnhuwelijken* (WVS) is op 1 november 1994 in werking getreden en heeft als doel voorafgaand aan de sluiting van een huwelijk, dan wel de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie van een in het buitenland gesloten huwelijk, na te gaan of een huwelijk niet uitsluitend wordt of is aangegaan met het oog op het verkrijgen van verblijf in Nederland.⁸⁴ Naar aanleiding van de tweede evaluatie⁸⁵ van de WVS vroeg de CDA fractie in de Vaste Kamercommissie voor Justitie aan de minister voor V&I of de kans bestaat dat slachtoffers van mensenhandel met een afhankelijke verblijfsvergunning vanwege een schijnhuwelijk niet als zodanig worden herkend.⁸⁶ De minister houdt het weliswaar voor

⁸² Hierover is thans nog overleg tussen de betrokken ministeries. Vraag daarbij is op basis waarvan de relatie getypeerd moet worden. Indien men louter kijkt naar de feitelijke gezagsverhouding en niet de belastingtechnische indeling, zou voor wat betreft de toepassing van de WAV typering als dienstbetrekking toch tot de mogelijkheden kunnen behoren.

⁸³ *Stb.* 2005, 187, inwerking getreden op 13 april 2005.

⁸⁴ Brief minister voor V&I, *Kamerstukken II* 2004/05, 26 276, nr. 3.

⁸⁵ De eerste evaluatie vond plaats in het voorjaar van 1998 (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 276, nr. 1).

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 26 276, nr. 4. Deze vraag werd ingegeven door de constatering van BNRM in zijn derde rapportage dat bij controles in seksinrichtingen steeds vaker prostituees met een van de partner afhanke-

mogelijk dat vreemdelingen van buiten de EU een verblijfstitel bij een (huwelijks)partner aanvragen met als oogmerk het zich toegang verschaffen tot werk in de prostitutie, doch hierop is de reguliere controle op schijnhuwelijken van toepassing. Voor het herkennen van slachtoffers van mensenhandel hanteert de politie een signalenlijst waarmee ook slachtoffers met een verblijfstitel kunnen worden herkend. Een schijnhuwelijk staat derhalve niet aan de mogelijkheid van herkenning als slachtoffer mensenhandel in de weg, aldus de minister. Ook wanneer een slachtoffer mensenhandel na afloop van een verblijf op basis van de B9-regeling op grond van een huwelijk verblijfsrecht krijgt in Nederland bieden de controles in de prostitutiesector en de mensenhandelwetgeving volgens de minister voldoende mogelijkheden eventuele slachtoffers van mensenhandel te signaleren en daders te vervolgen, zodat er geen extra maatregelen nodig zijn bij de uitvoering van de WVS in relatie tot de aanpak van mensenhandel.

Wet herijking strafmaxima

Op 1 februari 2006 trad de *Wet herijking strafmaxima* in werking.⁸⁷ Deze wet voorziet onder meer in aanpassing van de geldboetecategorieën. Door deze wet is de hoogte van de geldboete van de vijfde categorie – die in geval van mensenhandel kan worden opgelegd – verhoogd van €45.000 tot €67.000.

Bij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel werd door het CDA gevraagd of “de obsoleete strafbaarstellingen van misdrijven met betrekking tot slavenhandel” (artt. 274-277 Sr) wellicht gemoderniseerd zouden moeten worden.⁸⁸ Nadat de minister van Justitie de reden van het bestaan van deze artikelen had toegelicht⁸⁹ vroeg het CDA niet meer om verwijdering, doch om aanpassing van deze artikelen aan de moderne tijd vanwege het fenomeen mensenhandel. In zijn antwoord op deze vraag gaf minister van Justitie aan dat gemoderniseerde slavenhandelbepalingen (op dat moment) reeds bij de Kamer lagen, in de vorm van het wetsvoorstel uitbreiding mensenhandelbepaling. Zoals eerder aangegeven heeft dit wetsvoorstel niet geleid tot het schrappen van de slavenhandelbepalingen.

Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces

Bij brief van 20 maart 2002⁹⁰ informeerde de Nederlandse regering de Raad van de EU over de omzetting van de verplichtingen uit het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* (hierna: EU Kaderbesluit slachtofferzorg)⁹¹ in het nationale recht. In die brief berichtte de regering de Raad: “In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat Nederland vol-

lijke verblijfsstatus worden aangetroffen, die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn.

⁸⁷ Wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, nr. 11, voluit geheten: *Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994*, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima. Het oorspronkelijke wetsvoorstel van 22 juli 2002 is in de loop van de behandeling nog op veel punten uitgebreid en aangepast.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 484, nr. 7.

⁸⁹ Die is gelegen in reeds lang bestaande verdragsverplichtingen voor Nederland; *Kamerstukken II* 2002/03, 28 484, nr. 7.

⁹⁰ Brief inzake Evaluatie Kaderbesluit slachtofferzorg van de minister van Justitie aan de secretaris-generaal van de Raad van de EU.

⁹¹ Kaderbesluit van 15 maart 2001, *PbEG* 2001, L 082, pp.1-4.

doet aan de implementatie van alle artikelen uit het genoemde kaderbesluit.” Ook in reactie op een aanbeveling van de NRM⁹² gaf de Nederlandse regering in het NAM te kennen: “Het EU Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure heeft niet geleid tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarvoor bestond geen aanleiding, omdat Nederland al een vrij hoog niveau van slachtofferzorg heeft.”

In de MvT⁹³ bij het voorstel van wet *Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces* (hierna: Wetsvoorstel positie slachtoffer)⁹⁴ wordt aangegeven dat uit de rapportage van de Europese Commissie (EC) over de maatregelen die Nederland ter uitvoering van de verplichtingen uit het Kaderbesluit slachtofferzorg heeft getroffen “helaas moet worden vastgesteld dat het Nederlandse standpunt dat het grootste deel van de bepalingen uit het Kaderbesluit reeds was geïmplementeerd door middel van de bestaande instructies voor de werkwijze van het Openbaar Ministerie en de politie in de aanwijzing slachtofferzorg van het College van procureurs-generaal kennelijk onvoldoende voor het voetlicht is gekomen.” De gesignaleerde tekortkomingen worden, kortom, getypeerd als een probleem van communicatie, veeleer dan van implementatie. De MvT bij het *Wetsvoorstel positie slachtoffer* gaat dan ook niet zo ver dat wordt aangegeven dat de keuze voor codificatie van een aantal beleidsregels uit de *Aanwijzing slachtofferzorg* (mede) bedoeld is om het door het Kaderbesluit beoogde resultaat te bereiken.⁹⁵

Doel van het wetsvoorstel is voor het slachtoffer van een strafbaar feit duidelijkheid te creëren over zijn rechten en over zijn mogelijkheden in het vooronderzoek en op de terechtzitting. Het uitgangspunt is dat aan het slachtoffer in het strafproces een duidelijker omschreven positie toekomt dan waar het WvSv nu in voorziet, zodat aan zijn belangen recht kan worden gedaan. Het wetsvoorstel definieert de rechten van het slachtoffer in de strafprocedure in termen van bejegening, informatie, schadevergoeding en spreekrecht ter zitting. Opgemerkt wordt dat het belang van het slachtoffer niet absoluut is, maar moet worden afgewogen tegen de gerechtvaardigde doch mogelijk tegengestelde belangen die andere procesdeelnemers, zoals de verdachte, kunnen hebben. Alleen een slachtoffer dat ‘als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft onderzonden’⁹⁶ kan een beroep doen op de bepalingen. Specifiek voor slachtoffers mensenhandel is deze algemene slachtofferregeling relevant, omdat bedoelde rechten op zich los staan van eventuele medewerking aan opsporing en vervolging. Wel moet het slachtoffer natuurlijk bekend zijn bij het justitiële apparaat. In de MvT wordt aangegeven: “In beginsel heeft iedereen die zich als slachtoffer bij de politie meldt, recht op correcte bejegening. Dat laat onverlet dat in een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een valse melding of aangifte. Dit is

⁹² NRM3, aanbeveling 5.

⁹³ *Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3.*

⁹⁴ Voorstel van 9 juni 2005, *Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 2.*

⁹⁵ Welhaast integendeel, omdat de MvT vermeldt dat het naar het oordeel van de regering niet noodzakelijkerwijs gegeven is dat alle verplichtingen uit het Kaderbesluit moeten worden geformuleerd in formele wetgeving. Volgens de MvT vindt de voorgestelde codificatie haar oorsprong in andere ontwikkelingen, zie: Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering van 22 oktober 2003, mede naar aanleiding van voorstellen uit het onderzoeksproject Strafvordering 2001 onder leiding van Groenhuijsen en Knigge (Deventer: Kluwer 2002).

⁹⁶ Dit is tevens de definitie van slachtoffer in de zin van dit wetsvoorstel; voorgesteld art. 51a Sr.

evenwel geen reden om niet van de goede trouw van het slachtoffer uit te gaan (...).” De MvT vervolgt dat “voor slachtoffers geldt dat zij slachtoffer zijn totdat het tegendeel komt vast te staan.” Bij de uitoefening van de rechten waarin het wetsvoorstel voorziet zal het slachtoffer echter niet op de achtergrond (kunnen) blijven en “de mate van betrokkenheid van politie en justitie zal in de eerste plaats afhankelijk zijn van de ernst van het strafbaar feit. Naarmate het feit ernstiger is, kan meer inspanning van het justitieel apparaat worden verwacht, vooral als het gaat om gevallen waarin er sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. In deze zaken is, ongeacht of het opsporingsonderzoek leidt tot het ophelderen van het strafbaar feit, extra zorg van politie en justitie geboden.”⁹⁷ Omdat uit de aard van het delict mensenhandel volgt dat er per definitie sprake is van schending van fundamentele mensenrechten – waarvan het recht op lichamelijke integriteit er één is – geldt deze verhoogde inspanning van politie en justitie voor slachtoffers mensenhandel altijd.

Wetsvoorstel gesloten jeugdzorg

Sinds de zomer van 2006 is in de Tweede Kamer in behandeling het Voorstel tot *Wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting* (hierna: Wetsvoorstel gesloten jeugdzorg).⁹⁸ Doel van dit wetsvoorstel is de mogelijkheid te creëren tot gedwongen opneming, gesloten verblijf en toepassing van maatregelen als gedwongen behandeling voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen, binnen het kader van de *Wet op de jeugdzorg*. In het huidige wettelijke stelsel is dit alleen mogelijk door plaatsing van een minderjarige op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting. In relatie tot mensenhandel heeft het thans bestaande stelsel tot gevolg dat (minderjarige) slachtoffers (zoals ‘loverboy-slachtoffers’) soms in dezelfde inrichting worden geplaatst als waar daders worden opgesloten. Bovendien is (gedwongen) plaatsing in een justitiële jeugdinrichting nu alleen mogelijk voor degene die minderjarig is; zodra de jongere meerderjarig wordt eindigt de mogelijkheid tot gedwongen hulpverlening. In de praktijk, zo wordt in de MvT bij het wetsvoorstel aangegeven,⁹⁹ leidt dit ertoe dat jongeren van 16 en 17 jaar – een leeftijdscategorie waar loverboys zich graag op richten^{NRM3} – al niet meer gedwongen worden opgenomen omdat in de beperkt resterende tijd de hulpverlening weinig effect kan sorteren. Het wetsvoorstel voorziet ook in uitbreiding van de kring van personen waarop de aan te passen *Wet op de Jeugdzorg* van toepassing is, tot jeugdigen tot 21 jaar. Voorwaarde is wel dat al een machtiging gold op het tijdstip waarop zij meerderjarig werden.

Ingevolge het voorstel is voor opname en verblijf in een gedwongen setting een rechterlijke machtiging vereist. Voor zo’n machtiging komen in aanmerking jeugdigen tot 21 jaar, met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die hun ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. Dit betreft bijvoorbeeld jeugdigen met ernstige problemen veroorzaakt

⁹⁷ MvT, p.5.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 2.*

⁹⁹ *Kamerstukken II 2005/06, 30 644 nr. 3, p.7 (MvT).*

door kwalijke invloeden van buitenaf. Bovendien moet opname in een gesloten setting nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan noodzakelijke zorg of daaraan door anderen wordt onttrokken. Dit laatste noodzaakt in ieder geval tot gedwongen gesloten verblijf, maar zal ook vaak noodzaken tot jeugdzorg gericht op het weerbaar maken van de jeugdigen tegen de negatieve invloeden van buitenaf. De MvT noemt in dit verband als voorbeeld meisjes die onder invloed van een zogenaamde loverboy in de problemen raken (pp.10 en 20). Vanuit het veld van de hulpverlening wordt er al langer op gewezen dat loverboys vaak wachten totdat de betrokken jeugdige de leeftijd van 18 heeft bereikt en dan buiten de wettelijke mogelijkheden valt van gedwongen hulpverlening. Door de voorgenomen uitbreiding van het toepassingsbereik van de *Wet op de Jeugdzorg* tot 21-jarigen wordt op dat punt een ruimere armslag geboden, mits het traject is ingezet voordat zij 18 werden. Voorts wordt het door het voorliggende voorstel mogelijk om slachtoffers van loverboys te plaatsen buiten de justitiële jeugdinstanties, zodat zij niet meer opgesloten zitten in instellingen waar ook daders van dergelijke praktijken kunnen zijn geplaatst.

Illegalennota

Op 23 april 2004 bood de minister voor V&I de *Illegalennota* aan de Tweede Kamer aan.¹⁰⁰ In deze nota worden maatregelen gepresenteerd om de illegalenproblematiek in Nederland aan te pakken. Enerzijds zijn dit maatregelen om illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland krachtiger te bestrijden, anderzijds om misbruik van de kwetsbare positie waarin illegalen¹⁰¹ zich (kunnen) bevinden aan te pakken. Mensenhandel¹⁰² is een thema in de nota omdat uitbuiters zich prominent manifesteren daar waar er sprake is van illegaal verblijf. Naast het aanpakken van deze profiteurs is een uitgangspunt bij de aanpak van illegaal verblijf dat illegalen recht behouden op een menswaardige behandeling.

Hoewel de nota vermeldt dat de bestrijding van mensenhandel en de aanpak van illegaliteit in beginsel twee zelfstandige beleidsterreinen zijn, wordt aangegeven dat een adequate bestrijding van mensenhandel een belangrijke bijdrage levert aan de aanpak van illegaliteit. “Met de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel worden immers de parasitaire (infra)structuren achter de illegale immigratie aangepakt.” Ter verbetering van de strijd tegen mensenhandel wordt vervolgens een aantal concrete maatregelen gepresenteerd. Deze liggen op het terrein van toegang voor de politie in systemen van de vreemdelingenketen, het investeren in informatiegestuurde opsporing van mensenhandel, het onderkennen van signalen van mensenhandel in het kader van het vreemdelingtoezicht en het standaard op-

¹⁰⁰ Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 537, nr. 2).

¹⁰¹ Voor velen is het aanstootgevend mensen ‘illegaal’ te noemen. Hier wordt ermee bedoeld degene die illegaal in Nederland verblijft.

¹⁰² De Illegalennota dateert van vóór de verbreding van de strafbaarstelling van mensenhandel tot ook overige uitbuiting. Na 1 januari 2005 is de minister voor V&I in haar correspondentie met de TK over de Illegalennota niet expliciet ingegaan op de verbreding van het begrip mensenhandel. Zij blijkt in die correspondentie wel uit te gaan van het verbrede begrip, waaruit kan worden afgeleid dat hetgeen in de Illegalennota over mensenhandel is opgenomen ook betrekking heeft op mensenhandel voor overige uitbuiting.

nemen in draaiboeken voor acties in het kader van het vreemdelingtoezicht dat de politie mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid biedt tot het doen van aangifte.¹⁰³ Naar aanleiding van een bericht van de minister voor V&I aan Tweede Kamer over de voortgang in de uitvoering van de Illegalennota,¹⁰⁴ volgde schriftelijk overleg tussen de minister en de Vaste Kamercommissie voor Justitie.¹⁰⁵ Daarin gaf de minister onder meer aan dat de politie signalen als zouden slachtoffers mensenhandel door politiefunctionarissen worden afgehouden van het doen van aangifte, niet herkent. Voor de positie van slachtoffers van belang is de stelling van de minister dat “in mensenhandelzaken geldt dat het eerste belang dat gediend moet worden, dat van het slachtoffer is.” De minister brengt dit in verband met een lager aantal verdachten dat in beeld komt en het hoge aantal sepoten in mensenhandelzaken, omdat het door snel ingrijpen vaak moeilijk wordt het bewijs rond te krijgen.

Wet minimumloon en minimumvakantietoelage

De invoering van het vrije verkeer van werknemers uit de nieuw toegetreden lidstaten tot de EU¹⁰⁶ kan pas op steun van de Tweede Kamer rekenen als flankerend beleid op het gebied van handhaving van de arbeidsvoorwaarden is ingevoerd, zo heeft de Kamer bij herhaling laten weten. Deze wens van de Kamer was mede aanleiding voor het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving*.¹⁰⁷ Door middel van deze wet wordt de nu nog zuiver civielrechtelijke handhaving van de naleving van de *Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag* omgezet in een bestuursrechtelijke handhaving, in de vorm van het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete.¹⁰⁸ Daar waar nu een werknemer die minder dan het minimumloon krijgt uitbetaald zelf civielrechtelijke actie moet ondernemen tegen zijn werkgever, zal de Arbeidsinspectie (AI) een boete kunnen opleggen aan de werkgever van maximaal €6700 per werknemer ten aanzien van wie hij in overtreding is. De feitelijke hoogte van de boete zal afhankelijk worden gesteld van de mate van onderbetaling. Recidiveert de werkgever binnen 24 maanden, dan zal de boete met 50% worden verhoogd. De wet biedt ook de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Na de werkgever eerst een maand de tijd te gunnen alsnog het achterstallige loon te betalen kan onder dreiging van verbeurte van een dwangsom een termijn gesteld worden waarbinnen de werkgever de werknemer het te weinig betaalde loon uitbetaalt. Voldoet hij hier niet aan, dan is hij de dwangsom verschuldigd. Dit versterkt de (rechts)positie van werknemers en kan misbruik van personen in arbeidsrelaties tegengaan. Reden voor invoering van deze bestuursrechtelijke handhaving is het ge-

¹⁰³ Zie hierover Hoofdstuk 5.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 537, nr. 28.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 537, nr. 29.

¹⁰⁶ Met uitzondering van Cyprus en Malta.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 678, nr. 3, na wijziging en aanneming in de Tweede Kamer behandeld en aangenomen door de Eerste Kamer in februari 2007 (*Kamerstukken I 2006/07*, 30 678, nr. 8; *Handelingen I 2006/07*, 20, p.654).

¹⁰⁸ Wet van 5 maart 2007 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bevordering naleving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), *Stb.* 2007, 98.

ven dat werknemers bij onderbetaling zelden gebruik maken van de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij de AI of het aanspannen van een civiele procedure tegen hun werkgever, en de verwachting dat werknemers uit de toegetrede landen daartoe nog minder dan hun Nederlandse collega's geneigd zullen zijn.¹⁰⁹ Hoewel niet in eerste instantie zo bedoeld, kan deze wijziging als instrument dienen in de strijd tegen mensenhandel.

2.3 Internationaal

2.3.1 Inleiding

De afgelopen jaren werden in de grote internationale organisaties reeds vele, al dan niet bindende, afspraken gemaakt over de aanpak van mensenhandel, die als motor dienden voor de nationale aandacht. De focus ligt nu op een projectmatige aanpak in de uitvoerende sfeer. In deze paragraaf worden de voor Nederland relevante ontwikkelingen op het terrein van internationale wet- en regelgeving sinds het verschijnen van de derde rapportage geschetst. Aan de orde komen de ontwikkelingen vanuit de Verenigde Naties (VN; §2.3.2), de Europese Unie (EU; §2.3.3), de Raad van Europa (RvE; §2.3.4) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE; §2.3.5).

2.3.2 Verenigde Naties

– Sinds de inwerkingtreding van de *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* en het *UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (hierna: Palermo Protocol) dat dit verdrag aanvult, organiseerde de VN drie bijeenkomsten over deze documenten.¹¹⁰ Doel was de stand van zaken van de implementatie van deze documenten door de lidstaten bij het verdrag te bespreken. In de eerste bijeenkomst ging de aandacht vooral uit naar de aanpassingen in de nationale wetgevingen aan de eisen van Verdrag en Protocol. Dit betrof de strafwetgeving en de problemen die lidstaten ondervonden bij de uitvoering daarvan en het stimuleren van internationale samenwerking. Tijdens de tweede bijeenkomst stonden vooral bescherming van en bijstand aan slachtoffers centraal, evenals de terugkeer van slachtoffers en het ontwikkelen van indicatoren voor gedwongen arbeid. Ter voorbereiding van de bijeenkomsten werd bij de lidstaten informatie over deze thema's opgevraagd. Op de derde bijeenkomst¹¹¹ stonden wederom bijstand aan en bescherming van slachtoffers, alsmede terugkeer van slachtoffers centraal, maar ook preventie, informatie-uitwisseling en training.

¹⁰⁹ Aldus de MvT bij het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2005/06, 30 678, nr. 3, pp.3-4*).

¹¹⁰ Respectievelijk van 28 juni tot 8 juli 2004 en van 10 tot 21 oktober 2005. De bijeenkomsten betroffen ook de implementatie van het *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, dat hier buiten beschouwing blijft.

¹¹¹ *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (CTOC)*, Third Session, Wenen, 9-19 oktober 2006.

– In januari 2005 publiceerde de Nederlandse overheid het *Fourth Dutch Implementation Report on the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW - UN Women's Convention) 2000-2004*. Dit rapport werd op 10 februari 2005 aangeboden aan het Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW-comité),¹¹² dat het tijdens zijn 37^e bijeenkomst heeft besproken.¹¹³ In het rapport gaat de Nederlandse overheid in op de aanbevelingen van het CEDAW-comité naar aanleiding van het tweede en derde implementatierapport van Nederland aan CEDAW.^{NRM3} Mede omdat het VN-Vrouwenverdrag een bepaling bevat over handel in vrouwen (art. 6), is mensenhandel een onderwerp dat in het rapport aan de orde komt.¹¹⁴ Bij de beschrijving van de stand van zaken ten aanzien van art. 6 wordt informatie verstrekt over de NRM, opsporing en vervolging van mensenhandel, de B9-regeling, bijstand aan slachtoffers en Nederlandse inbreng op het internationale podium. Voorts wordt de opheffing van het algemene bordeelverbod uiteengezet en worden ontwikkelingen in het beleid en de praktijk op dat dossier aangegeven. Er zit evenwel een grote tijdsperiode tussen de periode waarover wordt gerapporteerd en het moment waarop het CEDAW-comité het rapport behandelde. De gegevens in het rapport dateren van 2003, terwijl er sindsdien de nodige ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel en op het prostitutiedossier zijn te melden.

Te doen gebruikelijk stellen ngo's een schaduwrapport aan het CEDAW-comité op, waarin zij het overheidsrapport becommentariëren. Het schaduwrapport in reactie op vernoemd Vierde evaluatierapport verscheen op 15 juni 2006 en is getiteld *Taking Women's Rights Seriously?*¹¹⁵ In het schaduwrapport constateren de ngo's dat er in 2005 verbeteringen hebben plaatsgevonden in relatie tot de B9-regeling, maar ook dat er nog steeds grote problemen bestaan in de toepassing van de B9-regeling en structurele tekortkomingen in de regeling zelf. De ngo's concluderen dat de huidige regeling dan ook onvoldoende tegemoet komt aan de noden en belangen van de slachtoffers.

Geconstateerde tekortkomingen

Het schaduwrapport benoemt tal van “voortdurende” tekortkomingen. Het betreft onder meer een gebrek aan maatregelen door de overheid ter verbetering van de herkenning van slachtoffers en de toekenning van de rechten onder de B9, het vrijwel nooit afgeven van een verblijfsvergunning onder de B9 binnen de vereiste 24 uur, de uitsluiting van hulpverlening en bescherming van slachtoffers die niet willen of kunnen getuigen, het nauwelijks afgeven van een titel voor voortgezet verblijf na de B9 en een gebrek aan bescherming waardoor weinig slachtoffers aangifte durven te doen. Ook worden de risico's genoemd die met name ama's lopen en het gebrek aan specifieke maatregelen voor Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. In relatie tot de vergunde seksindustrie wordt aangegeven dat het feit dat niet-EU migranten daar niet legaal kunnen werken maakt dat zij per definitie zijn aangewezen

¹¹² UN CEDAW/C/NLD/4, 10 februari 2005.

¹¹³ De 37ste bijeenkomst is gehouden te New York, van 15 januari tot en met 2 februari 2007.

¹¹⁴ Over vrouwenhandel worden overigens ook in de context van andere artikelen uit het verdrag opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld geweld tegen vrouwen (art. 1).

¹¹⁵ M. de Boer en M. Wijers (NJCМ-Netwerk VN-Vrouwenverdrag, 2006).

op de illegale sector, waar zij extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Men pleit niet voor het opnieuw invoeren van het bordeelverbod, maar spoort de overheid aan de ongelijkheid weg te werken, mede vanwege art. 11 van het verdrag over het recht op een gelijke behandeling in dienstverband. Meer in het algemeen zijn er te weinig inspanningen om de positie van sekswerkers te verbeteren. Tot slot geven de ngo's aan dat er nog nauwelijks onderzoek is naar mensenhandel buiten de seksindustrie, ondanks de verruiming van de strafbaarstelling.

De conclusies van het CEDAW-comité verschenen in februari 2007.¹¹⁶

- Over de toepasbaarheid van de *UN Convention relating to the Status of Refugees* (hierna: Vluchtelingenverdrag) op slachtoffers van mensenhandel en personen die het risico lopen te worden verhandeld, bracht de *UN High Commissioner for Refugees*¹¹⁷ in april 2006 richtlijnen voor interpretatie uit voor juridische beroepsbeoefenaars en overheden.¹¹⁸ Kern van die richtlijnen is dat het Vluchtelingenverdrag van toepassing kan zijn op (potentiële) slachtoffers mensenhandel. Daarvoor moet aan alle vereisten van de vluchtelingdefinitie worden voldaan. Er dient dus sprake te zijn van gegronde vrees voor vervolging op één van de in het verdrag genoemde gronden voor vervolging.¹¹⁹ Indien dat het geval is, kan het (potentiële) slachtoffer bescherming ontvangen op grond van het Vluchtelingenverdrag. Die bescherming is aanvullend op de bescherming die door het Palermo Protocol wordt beoogd.¹²⁰

De criteria toegepast

Wat een gegronde angst voor vervolging is, hangt sterk samen met de omstandigheden van het concrete geval. De redenering van de UNHCR voor wat betreft mensenhandel is als volgt: vervolging kan geacht worden ernstige mensenrechtenschendingen te impliceren. Omdat handelingen gericht op uitbuiting inherent zijn aan mensenhandel en deze handelingen ernstige schendingen van mensenrechten betreffen, valt mensenhandel in het algemeen als vervolging te beoordelen. Dat geldt niet alleen voor het moment waarop het slachtoffer wordt verhandeld, maar ook in geval zij het risico loopt op represailles of om opnieuw verhandeld te worden bij terugkeer in het land van herkomst. Vervolging kan uitgaan van (autoriteiten van) de staat, maar ook van individuen. In het laatste geval valt de handeling binnen het bereik van het Vluchtelingenverdrag als ze door de autoriteiten wordt gedoogd of de autoriteiten daartegen geen adequate bescherming bieden. Daarvan is in elk geval sprake wanneer een

¹¹⁶ Hierin wordt Nederland ondermeer opgeroepen “to provide for the extension of temporary protection visa, reintegration and support services to all victims of trafficking”, ook degenen die niet in staat of bereid zijn samen te werken bij het onderzoek en de vervolging van mensenhandelaren, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands*, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007, p.5.

¹¹⁷ Diens betrokkenheid op dit dossier bestaat enerzijds vanwege zijn verantwoordelijkheid te garanderen dat vluchtelingen, asielzoekers en soortelijke categorieën personen geen slachtoffer van mensenhandel worden, anderzijds vanwege zijn verantwoordelijkheid te garanderen dat in aanmerking komende (potentiële) slachtoffers, ook bij terugkeer naar hun land van herkomst, worden herkend als slachtoffers en de daaraan verbonden internationale bescherming krijgen.

¹¹⁸ *Guidelines on International Protection* (UNHCR, 7 April 2006 - HCR/GIP/06/07).

¹¹⁹ Dit betreft ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.

¹²⁰ *Guidelines on International Protection* (UNHCR, 7 April 2006 - HCR/GIP/06/07).

staat geen of onvoldoende strenge maatregelen ter bestraffing en preventie van mensenhandel heeft genomen.

De gronden voor vervolging staan limitatief opgesomd in het Vluchtelingenverdrag. Er dient een causaal verband aanwezig te zijn tussen de gegronde angst en ten minste één van deze gronden. Daarvoor is voldoende dat de grond bijdraagt aan de vervolging; het is niet noodzakelijk dat het de enige of de dominante grond is. Hoewel bij mensenhandel het motief (voornamelijk) economisch van aard is, is de aanwezigheid van een door het verdrag genoemde grond daardoor niet uitgesloten. Juist het bestaan van die gronden creëert vaak de kwetsbare positie die mensen tot slachtoffer van mensenhandel maakt.

De UNHCR-richtlijnen maken geen onderscheid naar de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel, noch naar leeftijd of sekse van het (potentiële) slachtoffer. In de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag in het concrete geval lijken echter minderjarigheid en het zijn van vrouw meer mogelijkheden te bieden om binnen het bereik van het verdrag te vallen.

- De *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, kortweg de Conventie voor arbeidsmigranten, heeft tot doel gelijke behandeling van migranten te bewerkstelligen, inclusief arbeidsomstandigheden gelijk aan die voor eigen onderdanen van staten. Sinds haar inwerkingtreding op 1 juli 2003 steeg het aantal lidstaten bij de Conventie van 20 tot 34. Daaronder zijn echter geen bestemmingslanden voor migranten. Omdat de Conventie ook ziet op het tegengaan van inhumane woon- en werkomstandigheden, fysiek en seksueel misbruik en vernederende behandeling, waaronder slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid, kan zij een belangrijke rol spelen bij de aanpak van uitbuiting van migranten. Nederland is echter niet voornemens de Conventie te ondertekenen, laat staan te ratificeren, omdat het gebrek aan onderscheid op deze onderdelen tussen legale en illegale arbeidsmigranten bij het toekennen van rechten, zich niet verhoudt met het uitgangspunt van de Koppelingswet.¹²¹
- De mensenrechtencommissie van de VN besloot op haar 60^e bijeenkomst, onder het agendapunt ‘human rights of women’ tot het aanstellen van een *Special rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children*.¹²² De taak van deze rapporteur is zich te concentreren op de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel en jaarlijks te rapporteren aan de Commissie, inclusief aanbevelingen over maatregelen die nodig zijn om de mensenrechten van slachtoffers te beschermen. Specifiek vroeg de Commissie de rapporteur om te reageren op betrouwbare informatie over (mogelijke) mensenrechtenschendingen van daadwerkelijke of mogelijke slachtoffers mensenhandel en samen te werken met andere relevante rapporteurs, zoals de *Special Rapporteur on violence against women*.¹²³ Ook is de rapporteur verzocht samen te werken met relevante VN-organen, re-

¹²¹ Zie NRM3, p.46.

¹²² E/CN.4/2004/L.62. De 60^e bijeenkomst vond plaats van 15 maart tot 23 april 2004, de rapporteur werd op 8 oktober 2004 benoemd voor een periode van drie jaar.

¹²³ In juli 2006 bezocht de *Special Rapporteur on violence against women* Nederland. Bevindingen en aanbevelingen

gionale organisaties en met slachtoffers en hun vertegenwoordigers. De rapporteur neemt individuele klachten in ontvangst over schendingen van mensenrechten van slachtoffers, onderneemt werkbezoeken aan landen om op basis daarvan aanbevelingen te doen ter verbetering van de preventie en aanpak van mensenhandel en van de bescherming van de mensenrechten van slachtoffers.

Rapporten van de Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children

Tot op heden stelde de rapporteur drie rapporten op. In 2004 verscheen een rapport waarin ze haar mandaat, werkwijze, strategie en prioriteiten uiteenzette.¹²⁴ Haar rapport uit 2006 gaat over de relatie tussen mensenhandel en de vraag naar commerciële seks.¹²⁵ Dit rapport werd van verschillende zijden zeer kritisch ontvangen.¹²⁶ Begin 2007 publiceerde de rapporteur een rapport over gedwongen huwelijken.¹²⁷

- Eveneens onder het kopje ‘human rights of women’ nam de mensenrechtencommissie op haar 60^e bijeenkomst een resolutie aan over handel in vrouwen en kinderen.¹²⁸ Daarin spooft zij overheden aan om mensenhandel bevorderende factoren aan te pakken, mensenhandel strafbaar te stellen en het gebruik van internet als facilitator van mensenhandel te bestrijden.
- Ook de Algemene Vergadering van de VN heeft zich in tal van resoluties, rapporten en andere documenten uitgelaten over het onderwerp mensenhandel, veelal in de context van andere thema’s als bescherming van migranten,¹²⁹ transnationale georganiseerde criminaliteit¹³⁰ en de rol van vrouwen in ontwikkeling.¹³¹ Specifiek over de handel in vrouwen en meisjes stelde de Algemene Vergadering een resolutie op waarin, naast een opsomming van eerdere documenten over de aanpak van mensenhandel, het belang van dataverzameling, internationale samenwerking, scholing, preventie en bewustzijncampagnes wordt benadrukt.¹³² Ook worden staten opgeroepen tot het instellen van bijvoorbeeld een

zijn opgenomen in het *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, Mission to the Netherlands*, A/HRC/4/34/Add.4, 7 februari 2007.

¹²⁴ *Integration of the human rights of women and the gender perspective*; report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (E/CN.4/2005/71, 22 december 2004).

¹²⁵ *Integration of the human rights of women and the gender perspective*; report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (E/CN.4/2006/62, 20 februari 2006).

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld: *Statement on the 2nd annual report of the special rapporteur on the human rights aspects of victims of trafficking in persons, especially women and children*, Sigma Huda “Integration on the human rights of women and a gender perspective,” Human Rights Council, United Nations, Geneva, September 2006 (various authors, 2006, http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=92105&AA_EX_Session=5eaba40ee4341b3a016bee4f867c897d&sfsgdata=4).

¹²⁷ *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled “Human Rights Council”*; *Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children* (A/HRC/4/23, 24 januari 2007).

¹²⁸ *Resolution on trafficking in women and girls*, E/CN.4/2004/L.60.

¹²⁹ Bijvoorbeeld GA Resolution A/RES/59/194, 18 maart 2005.

¹³⁰ Bijvoorbeeld GA Resolution A/RES/59/157, 3 februari 2005.

¹³¹ Bijvoorbeeld GA Report A/59/287, 20 augustus 2004.

¹³² GA Resolution A/RES/59/166, 10 februari 2005.

nationaal rapporteur.

- Het Derde Comité (sociale, humanitaire en culturele aangelegenheden) riep in oktober 2006, door middel van de *Draft Resolution on Trafficking of Women and Girls*,¹³³ op tot een meer gender-specifieke benadering van mensenhandel. De ontwerp-resolutie beoogde de Algemene Vergadering aan te zetten tot een benadering die sterker is geënt op geslacht en leeftijd, er van uitgaande dat vrouwen en meisjes extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Daarbij moeten internationale samenwerkingsverbanden worden aangemoedigd. Via de ontwerp-resolutie werden overheden opgeroepen de vraag naar verhandelde vrouwen en meisjes uit te bannen en meer te investeren in leeftijds- en seksespecifieke maatregelen in de strijd tegen mensenhandel. Ook moeten overheden door middel van preventie de vraag naar sekstoerisme wegnemen en middelen fourneren voor herstelprogramma's voor slachtoffers. De Algemene Vergadering nam vervolgens in december 2006 een resolutie aan inzake *Trafficking in women and girls*.¹³⁴

2.3.3 Europese Unie

- Op 29 april 2004 werd de *Directive on the residence permit issued to third country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities* aangenomen (hierna: Richtlijn tijdelijke verblijfstitel).¹³⁵ Deze Richtlijn is voor EU lidstaten verplicht van toepassing op slachtoffers van mensenhandel en optioneel op 'slachtoffers' van mensensmokkel en biedt deze categorieën bedenktijd (van niet gedefinieerde duur) en een tijdelijke verblijfsvergunning voor zover de aanwezigheid van het slachtoffer nodig is voor opsporing en vervolging, het slachtoffer de duidelijke intentie heeft daaraan mee te werken en hij of zij bovendien alle banden met de verdachte van het strafbare feit heeft verbroken. Gedurende het verblijf moeten het slachtoffer bepaalde faciliteiten worden geboden in de sfeer van huisvesting, bescherming, financiële middelen, (ver)taalfaciliteiten, medische hulp en training en werk en kan de lidstaat gratis rechtsbijstand verlenen.

Implementatie door Nederland

Uiterlijk 5 augustus 2006 moesten de lidstaten hun wet- en/of regelgeving in overeenstemming hebben gebracht met deze Richtlijn. Nederland heeft in het voorjaar van 2006 door registratie in haar elektronische systeem de EC in kennis gesteld van de afronding van het implementatietraject van de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel.¹³⁶ Het daarin vastgelegde regime geldt niet voor gesmokkelde personen.

¹³³ Zie GA/SHC/3870, 9 november 2006.

¹³⁴ Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee (A/61/438), *Trafficking in women and girls*, A/RES/61/144 (1 februari 2007), 19 december 2006. Overigens wordt in deze resolutie de Secretaris-Generaal verzocht de Algemene Vergadering tijdens de 63e sessie ondermeer te rapporteren over succesvolle interventies en strategieën bij een gender-specifieke benadering van mensenhandel.

¹³⁵ Directive 2004/81/EC, 29 April 2004 (OJ 2004, L 261, 6.8.2004).

¹³⁶ Dit geschiedde nadat door de op 1 februari 2006 in werking getreden Reparatiewet Justitie II een laatste onvolkomenheid in de Nederlandse wetgeving werd 'weggepoetst': bij die wet werd 'vrouwenhandel' in art. 17 lid 1

Afgezet tegen de vereisten uit de Richtlijn is de huidige B9-regeling ruimer geformuleerd. Zo is de B9-regeling, anders dan de Richtlijn, niet alleen van toepassing op derdelanders,¹³⁷ maar ook op EU-onderdanen,¹³⁸ bevat de B9-regeling een apart traject voor getuigen van mensenhandel en is niet voor een zeer minimale bedenktijd gekozen. Ook voorziet de B9 in mogelijkheden voor voortgezet verblijf na afloop van de B9, iets waarover de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel niet rept en is kostenloze rechtsbijstand in Nederland mogelijk.

- De Raad van regeringsleiders van de EU (Europese Raad – ER) keurde op haar bijeenkomst van 4 en 5 november 2004 het *Haags Programma* goed.¹³⁹ Dit is het meerjarenprogramma voor het EU-beleid, dat een tiental prioriteiten noemt ter versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Unie. Eén daarvan is het ontwikkelen van een evenwichtig migratiebeleid. Dit behelst het optreden tegen illegale migratie en mensenhandel enerzijds en het opstellen van een plan inzake legale migratie anderzijds. Het Haags Programma nodigt de Raad en de EC uit om in 2005 een plan op te stellen ter ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, ‘best practices’ en mechanismen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel (zie hierna). Om de prioriteiten uit het Programma te verwezenlijken is een *Actieplan* opgesteld.¹⁴⁰ Dit Actieplan vermeldt dat een Mededeling betreffende mensenhandel zal worden opgesteld (zie hierna) en dat een evaluatie en, waar nodig, verdere ontwikkeling van de wetgeving inzake mensenhandel en van juridisch kader voor de preventie en bestrijding van de handel in menselijke organen, weefsels en cellen zal plaatsvinden.
- In 2003 ging een EC *Experts Group on Trafficking in Human Beings* van start.¹⁴¹ De 25 leden hebben op persoonlijke titel zitting in de Group. De Group heeft adviserende taken richting de EC op het dossier mensenhandel en brengt daarover rapporten en opinies uit. Het Nederlandse lid werd tot voorzitter gekozen. Eerste en belangrijkste taak van de Experts Group was het opstellen van een rapport gebaseerd op de Brussels Declaration,^{NRM3} ten einde de EC te adviseren over nieuwe initiatieven voor de aanpak van mensenhandel op EU-niveau. Dit rapport,¹⁴² dat werd overhandigd aan de Commissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid, bevat concrete voorstellen voor de implementatie van de aanbevelingen uit de Brussels Declaration. De voorstellen liggen op het terrein van de definitie van mensenhandel, preventie, slachtofferhulp en -bijstand, rechtshandhaving en thema’s die als een rode draad door de aanpak van mensenhandel lopen, zoals het belang van mensenrechten, migratie, kinderen en dataverzameling en -uitwisseling. Mede op basis van deze

onder d van de Vw vervangen door ‘mensenhandel’, waardoor de tijdelijke verblijfsvergunning als bedoeld in de B9-regeling kan worden verleend aan slachtoffers en getuige-aangevers van het seksneutrale ‘mensenhandel’.

¹³⁷ Dit zijn niet-EER-burgers.

¹³⁸ Met uitzondering van Nederlanders.

¹³⁹ Raad van de EU D/04/5, 5 november 2004.

¹⁴⁰ Actieplan ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (*PbEU* 2005, C 198, 12 augustus 2005).

¹⁴¹ Besluit van 25 maart 2003 (*PbEU* 2003, L 79, 26 maart 2003).

¹⁴² *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brussels, 22 December 2004).

aanbevelingen stelde de EC de *Mededeling inzake de bestrijding van mensenhandel* op (zie hierna).

- Teneinde te bereiken dat de EU en de lidstaten zich nog meer inzetten om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en de slachtoffers ervan te beschermen en te ondersteunen, stelde de EC de *Mededeling inzake Bestrijding van mensenhandel - een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan* op.¹⁴³ De Mededeling was het lang verwachte antwoord van de EC op het rapport van de EU Experts Group en is de formele uitvoering van het verzoek uit het Haags Programma aan de Raad en de EC om een plan op te stellen voor gemeenschappelijke normen en beproefde methoden om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en de strijd tegen illegale immigratie op te voeren. De Mededeling bevat tal van acties die de EU en/of de lidstaten moeten ondernemen.

Uitgangspunt is dat mensenhandel alleen bestreden kan worden met een geïntegreerde benadering die gebaseerd is op eerbiediging van de mensenrechten en die mensenhandel beschouwt als een wereldwijd fenomeen. Vanuit deze invalshoek is het niet vreemd dat de Mededeling de bescherming van mensenrechten centraal stelt in het EU-beleid inzake mensenhandel. Daarmee wordt niet alleen gedoeld op de mensenrechten van (mogelijke) slachtoffers, maar ook op die van verdachten en daders van mensenhandel. De Mededeling stelt expliciet dat volgens internationaal recht en internationale verplichtingen staten die mensenhandel gedogen of er niets tegen ondernemen de mensenrechten schenden. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel wordt een belangrijke drijfveer van de EU genoemd bij haar inspanningen om de strijd tegen illegale immigratie op te voeren. Vanuit die invalshoek bevat de Mededeling ook maatregelen op het gebied van grenscontrole en migratiebeheer. Bij de (strafrechtelijke) bestrijding van mensenhandel hebben Eurojust en Europol een belangrijke rol; lidstaten worden daarom aangespoord (nog) meer gebruik te maken van beide instanties bij de aanpak van mensenhandel. In de aanpak van mensenhandel staat gelijkheidsbevordering voorop, omdat veel (potentiële) slachtoffers vrouwen, kinderen en personen uit etnische of andere minderheidsgroepen zijn. Specifiek wat betreft minderjarigen moet het Kinderrechtenverdrag centraal staan en moet tevens rekening worden gehouden met andere internationale instrumenten die zich speciaal op de bescherming van kinderen richten. Vervolgens bevat de Mededeling een pleidooi voor het voeren van antimensenhandelbeleid op basis van een duidelijk beeld van de omvang van het probleem. Daarbij wordt het belang onderstreept van het op nationaal niveau op juiste wijze verzamelen van gegevens, die vervolgens kunnen worden vergeleken op EU- en wereldniveau. De EC zal de mogelijkheden daarvoor onderzoeken. De lidstaten worden (andermaal) opgeroepen onafhankelijke instanties, zoals een nationaal rapporteur, in te stellen die stelselmatig gegevens verzamelen en toezicht houden op het effect van nationale actieplannen. Tot slot wordt in de Mededeling aangegeven hoe de coördinatie en samenwerking per land, tussen lidstaten en de EU en tussen de EU en derde staten geregeld kunnen worden om de doelstellingen van het antimensenhandelbeleid te verwezen-

¹⁴³ Mededeling COM(2005) 514, 18 oktober 2005.

lijken. Daarbij valt op dat de EU verder kijkt dan louter naar het eigen regionale verband; aangespoord wordt tot wereldwijde samenwerking, met andere landen en met andere internationale organisaties.

- In reactie op de uitnodiging in het Haags Programma om een plan op te stellen ter ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, ‘best practices’ en mechanismen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel, stelde de Raad het *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings* op (hierna: Actieplan mensenhandel).¹⁴⁴ In het Actieplan werden de kernaanbevelingen en actiepunten uit de Mededeling meegenomen.¹⁴⁵ Voorts stoelt ook het Actieplan mede op de aanbevelingen uit het rapport van de Expert Group. Het Actieplan bestaat uit een overzicht van acties op het terrein van coördinatie van EU inspanningen, het in kaart brengen van het probleem, preventie, het terugdringen van de vraag, opsporing en vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers, terugkeer en reïntegratie en externe betrekkingen. Het beoogt de betrokkenheid van de EU en haar lidstaten in de preventie en bestrijding van alle vormen van mensenhandel te vergroten, alsook de aandacht voor bescherming, bijstand en rehabilitatie van slachtoffers. Van belang voor een effectieve aanpak is een integrale benadering, gebaseerd op respect voor mensenrechten en rekening houdend met het universele karakter van de problematiek, aldus het Actieplan. De Raad acht een op feiten gebaseerde benadering van belang en benadrukt het nut van informatieverzameling om de aard en omvang van de problematiek in kaart te brengen. Een slachtoffergerichte benadering moet worden voorgestaan, waarbij de mensenrechten van het slachtoffer in alle fasen volledig worden beschermd. In geval van minderjarige slachtoffers betreft dat met name het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind.

De acties uit het Actieplan

Het Actieplan benoemt per actie het doel, de verantwoordelijke instantie voor de uitvoering, de datum waarop de actie moet zijn uitgevoerd en de indicatoren voor beoordeling. Concrete acties betreffen onder meer het organiseren van een politiek debat over het EU mensenhandelbeleid, het ontwikkelen van gemeenschappelijke richtlijnen voor dataverzameling en van vergelijkbare indicatoren, het opstellen van EU campagnematerialen ter preventie en het verbeteren van de informatieuitwisseling met en via Europol en Interpol. Daarnaast moeten bijeenkomsten worden georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen. Hoewel de inleiding op het Actieplan aangeeft dat het regelmatig zal worden bijgesteld en er concrete deadlines zijn genoemd, verloopt de coördinatie van de uitwerking van het plan nog niet naar behoren. De verantwoordelijkheid hiervoor is namelijk niet concreet aan iemand toebedeeld, waardoor het van de voorzitter van de EU afhangt of en in welke mate er (verdere) uitvoering aan het Actieplan wordt gegeven. Deze tekortkoming werd naar voren gebracht tijdens een conferentie van deskundigen op 28-29 juni 2006 in Brussel.¹⁴⁶ Daar werd beslo-

¹⁴⁴ *PbEU* 2005, C 311, 9 december 2005.

¹⁴⁵ Datzelfde geldt voor de aanbevelingen die voortkwamen uit een conferentie over mensenhandel die het EU voorzitterschap tezamen met Zweden organiseerde op 19 en 20 oktober 2005 in Brussel.

¹⁴⁶ *Expert Conference on the Implementation of the EU Plan on Trafficking in Human Beings*; verslag van het Oostenrijkse voorzitterschap en de EC.

ten tot het organiseren van een Expert Conferentie om de implementatie van het Actieplan te bevorderen. Deze conferentie zou zich onder meer moeten richten op het ontwikkelen van samenwerkings- en coördinatiemechanismen die leiden tot gemeenschappelijke standaarden voor coördinatie binnen de EU en op het organiseren van diverse andere conferenties. Op initiatief van EU voorzitter Finland werd in november 2006 het vervolg op het EU Actieplan besproken in de Multidisciplinary Group on Organised Crime.¹⁴⁷ Daar werden de lidstaten opgeroepen hun visie te geven op de wenselijkheid van één contactpunt per lidstaat voor de implementatie van het Actieplan, de wenselijkheid en wijze van monitoring en evaluatie van het Actieplan en het aanwijzen van prioritaire aandachtsgebieden in de aanpak van mensenhandel. De opvattingen van de lidstaten zijn, na het ambtelijke voortraject binnen de EU, in de JBZ-raad van 4-5 december 2006 besproken. De JBZ-raad heeft nota genomen van de stand van zaken met betrekking tot het EU-actieplan tegen mensenhandel en er toe opgeroepen het toezicht op en de evaluatie van de daarin vervatte maatregelen in 2007 en 2008 voort te zetten.

- Op 27 mei 2005 sloten zeven lidstaten van de EU, waaronder Nederland,¹⁴⁸ een verdrag om grensoverschrijdende samenwerking in de aanpak van criminaliteit te intensiveren. Dit zogenaamde *Verdrag van Prüm* ziet specifiek op de aanpak van terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie,¹⁴⁹ waaronder mensenhandel is te vatten. Belangrijkste onderdeel van het verdrag is de verbetering van informatie-uitwisseling tussen de verdragsstaten. Dat betreft bijvoorbeeld het aanleggen en wederzijds openstellen van nationale DNA-registers, het beschikbaar stellen van mogelijkheden tot automatische vingerafdruk identificatie, het verschaffen van niet-persoonlijke data en, onder bepaalde omstandigheden, ook persoonlijke data. Voorts wordt voorzien in de detachering van ‘document advisors’ in de deelnemende landen, die kunnen adviseren en trainen in paspoort- en visa-aangelegenheden. Daarnaast vormt het verdrag, onder strikte condities, de basis voor gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke acties op het grondgebied van de lidstaten bij het verdrag. Verder kunnen zij elkaar op verzoek bijstaan in zaken als het nagaan van de verblijfplaats van een persoon en – in het kader van de aanpak mensenhandel niet onbelangrijk – het vaststellen van de bereidheid van een persoon om een verklaring af te leggen. Het verdrag bevat uitgebreide bepalingen over data-bescherming. Binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt gezien of de bepalingen uit het verdrag binnen het juridisch kader van de EU gebracht kunnen worden. Finland overweegt toetreding tot het verdrag¹⁵⁰ en Italië, Portugal and Slovenië hebben ook hun interesse uitgesproken.
- Naar aanleiding van een rapport van één van zijn leden¹⁵¹ nam het Europees Parlement de resolutie *Strategies to prevent the trafficking of women and children who are vulnerable to sexu-*

¹⁴⁷ Brussel, 15 november 2006 (15321/06 Limite).

¹⁴⁸ België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk.

¹⁴⁹ *Convention on the stepping-up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration* (EC, Brussels, 7 July 2005 (28.07) 10900/05).

¹⁵⁰ Aldus een persbericht van de Finse regering van 5 december 2006 (Finland’s accession to the Treaty of Prüm under discussion in Parliament).

¹⁵¹ *Report on strategies to prevent the trafficking of women and children who are vulnerable to sexual exploitation* (A6-0400/2005), 14 december 2005.

al exploitation aan.¹⁵² In deze resolutie spreekt het EP uit dat ondanks vele verdragen, verklaringen en wet- en regelgeving nog steeds geen echt tastbare verbeteringen in de strijd tegen mensenhandel, met name vrouwen- en kinderhandel, zijn bereikt. Het EP roept op tot een “holistische en integrale multidisciplinaire aanpak van de problematiek op EU en internationaal niveau” en onderstreept het belang van een mensenrechtelijke benadering. Vervolgens somt de resolutie een groot aantal punten op die het EP van belang acht in de strijd tegen mensenhandel. Dat betreft zaken als het vastleggen van duidelijke doelen, zoals een halvering van het aantal slachtoffers in de komende tien jaar,¹⁵³ een coherenter beleid, waarin de relatie tussen mensenhandel en migratie wordt erkend, verbetering van operationele samenwerking, meer onderzoek naar de onderliggende oorzaken van mensenhandel, het ontmoedigen van de vraagzijde, het starten van een EU bewustmakingscampagne en het aanstellen door de lidstaten van nationaal rapporteurs. De EC wordt opgeroepen om de antimensenhandelmaatregelen die in de lidstaten worden getroffen jaarlijks te beoordelen en de lidstaten wordt gevraagd klanten die willens en wetens gebruik maken van de diensten van gedwongen prostituees strafbaar te stellen. De resolutie heeft geen bindende kracht.

- Migratie is een belangrijk thema voor de EU. De EU heeft door het relatief hoge welvaartsniveau een grote aantrekkingskracht op (arbeids)migranten. Die proberen via zowel legale als illegale weg de EU in te komen. In opdracht van de EC is onderzocht of legale toelatingmogelijkheden een ontmoedigend effect hebben op illegale migratie en in hoeverre het legale migratiebeleid invloed heeft op de samenwerking met derde landen in de strijd tegen illegale migratie. De EC presenteerde de resultaten van dit onderzoek in de *Mededeling inzake Studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie*.¹⁵⁴ Eén van de conclusies was dat er weliswaar een verband is tussen legale en illegale migratie, maar dat dit een complex en beslist geen direct verband is. Specifiek in relatie tot mensenhandel meldt de Mededeling alleen dat zwart werk een belangrijke aantrekkende factor is voor illegale migratie en dat veel werknemers in de informele economie verstoken blijven van rechten die andere werknemers wel hebben en worden uitgebuit.

In 2005 volgde de EC met een *Mededeling (bevattende een) Policy Plan on Legal Migration* (hierna: Mededeling legale migratie).¹⁵⁵ Deze Mededeling, opgesteld naar aanleiding van een oproep in het *Haags Programma* en volgend op de *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*,¹⁵⁶ beschrijft de voorgenomen acties en wetgevingsinitiatieven van de EC voor een coherent beleid ten aanzien van legale migratie naar de EU, waarbij rekening wordt gehouden met de effecten daarvan voor derde landen. Over mensenhandel wordt in deze Mededeling alleen opgemerkt dat toelating van economi-

¹⁵² EP Resolution P6_TA-PROV(20060005), 17 januari 2006.

¹⁵³ Dat veronderstelt ten onrechte dat het aantal slachtoffers van mensenhandel bekend is. Het is niet onaannemelijk dat de bepleite extra aandacht voor het onderwerp juist zal leiden tot een toename van het aantal gesignaleerde slachtoffers.

¹⁵⁴ Mededeling COM(2004) 412, 4 juni 2004.

¹⁵⁵ Communication COM(2005) 669, 21 december 2005.

¹⁵⁶ COM(2004) 811, 11 januari 2005.

sche migranten onlosmakelijk verbonden is met integratiemaatregelen aan de ene kant en de strijd tegen illegale immigratie en illegale tewerkstelling, inclusief mensenhandel, aan de andere. De EU moet haar inspanningen om de informele economie te verkleinen intensiveren, nu die een duidelijke aantrekkingsfactor is voor illegale immigratie en een katalysator voor uitbuiting. Het onderwerp mensenhandel kreeg meer aandacht in de logische pendant van de Mededeling legale migratie: *Medeling inzake beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen*.¹⁵⁷ Deze Mededeling verwijst naar het EU Actieplan mensenhandel, waarvan wordt opgemerkt dat dat de agenda voor de aanpak mensenhandel voor de middellange termijn bepaalt. Toegevoegd wordt dat de EU vooral via haar ontwikkelingsbeleid maatregelen zal blijven financieren om factoren weg te nemen die mensen kwetsbaar maken voor mensenhandel, zoals armoede, discriminatie en onvoldoende toegang tot onderwijs. Een basisprincipe bij het aanpakken van illegale immigratie is het wegnemen van aantrekkende factoren; illegale arbeid is daarvan een belangrijke. Illegale tewerkstelling ondermijnt de geloofwaardigheid van legale migratiemogelijkheden en kan leiden tot ernstige uitbuiting hetgeen niet getolereerd kan worden binnen de EU, aldus de Mededeling. Tevens worden de prioriteiten van de EC bij de implementatie van het Actieplan mensenhandel vermeld: de ontwikkeling van coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op EU niveau, het stimuleren van ‘best practices’ in de opsporing en de ondersteuning van slachtoffers, het vormen van netwerken waar internationale en niet-gouvernementele organisaties bij betrokken zijn en het ontwikkelen van richtlijnen voor dataverzameling. De Mededeling is voorgelegd aan de Raad en het EP voor een reactie op de voorgestelde maatregelen en prioriteiten.

- De ontwerp *Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*¹⁵⁸ bevat algemene standaarden voor de (gedwongen) terugkeer van derde-landers die illegaal in de EU verblijven, met respect voor hun mensenrechten. Het ontwerp bepaalt in art. 4 dat de Richtlijn van toepassing is behoudens het bestaan van gunstigere bepalingen, onder meer zoals die zijn geformuleerd in de *Richtlijn tijdelijke verblijfstitel*. Aangezien die geldt ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, zal de ontwerp-richtlijn op hen (veelal) niet van toepassing zijn.
- In de aanloop naar het Wereldkampioenschap Voetbal 2006 presenteerde het EP de *Resolution on forced prostitution in the context of world sports events*.¹⁵⁹ Daarin roept het EP de EC en de lidstaten op een EU-brede campagne te starten om het algemene publiek, maar vooral sporters en supporters, te informeren en instrueren over het probleem van gedwongen prostitutie tijdens grote sportevenementen. Deze resolutie werd ongetwijfeld ingegeven door het veel gehoorde geluid dat het Wereldkampioenschap Voetbal tot een enorme (tijdelijke) stijging van de vraag naar seksuele diensten, en daarmee mogelijkwerwijs

¹⁵⁷ COM(2006) 402, 19 juli 2006. Deze Mededeling vult de Mededeling legale migratie aan en vermeldt dat onder illegale immigratie vele fenomenen kunnen worden verstaan, waaronder illegale binnenkomst als gevolg van mensenhandel.

¹⁵⁸ Richtlijn van het EP en de Raad COM(2005) 391, 1 september 2005.

¹⁵⁹ P6_TA-PROV(2006)0086, 15 maart 2006.

ook van mensenhandel, zou leiden. De Duitse overheid, ngo's en de organisatoren van het Wereldkampioenschap troffen (daarop) diverse maatregelen om gedwongen prostitutie tegen te gaan. Van de gevreesde toename van gedwongen prostitutie is evenwel niets gebleken; uit voorlopige data van het Duitse ministerie voor Familie, Ouderen, Vrouwen en Jeugd blijkt dat er sprake was van een daling van het aantal (gemelde) gevallen van mensenhandel rondom het Wereldkampioenschap. Een onderzoek van IOM/SIDA leidde tot dezelfde conclusie.¹⁶⁰

In deze Resolutie herhaalde het EP zijn verzoek tot het instellen van een antimensenhandeldag. Dit voorstel is door de EC overgenomen. Een datum voor de dag wordt nog bepaald.

- Op 14 juli 2006 werd het op 12 december 2000 door de EG ondertekende Palermo Protocol namens de Gemeenschap goedgekeurd.¹⁶¹ De goedkeuring is alleen van toepassing voorzover de bepalingen van het Protocol vallen onder respectievelijk deel III, titel IV en de artikelen 179 en 181A van het Verdrag tot oprichting van de EG. De reikwijdte van de bevoegdheid van de EG tot toetreding tot het Protocol, en daarmee de mate waarin de Gemeenschap daaraan is gebonden, is dus beperkt tot de gebieden waarop zij exclusieve externe bevoegdheden heeft: ontwikkelingssamenwerking (art. 179 EG-Verdrag), economische, financiële en technische samenwerking met derde landen (art. 181A EG-verdrag) en visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen (titel IV EG-Verdrag).

2.3.4 Raad van Europa

- Aan de lange lijst aanbevelingen van de Parlementaire Assemblée van de RvE werd in 2004 de *Recommendation Domestic slavery: servitude, au pairs and “mail-order brides”* toegevoegd.¹⁶² De Assemblée constateert dat ondanks de afschaffing van slavernij duizenden mensen als slaaf worden gehouden in Europa. Dit zijn vooral vrouwen die werken in privé huishoudens, na als migrante huishoudelijk werker, au pair of mail-order bruid te zijn vertrokken. Velen van hen zijn vrijwillig gekomen, maar sommigen zijn misleid, door schulden gebonden en verhandeld. De RvE moet de strijd tegen alle vormen van slavernij leiden, aldus de Assemblée, die aanbevelingen doet aan het Comité van Ministers om uitvoering te geven aan de strijd tegen mensenhandel. Deze zijn onderverdeeld in algemene aanbevelingen en aanbevelingen met betrekking tot huishoudelijke slavernij, au pairs en mail-order bruiden. Buiten de oproep tot het opstellen van een handvest van rechten voor huishoudelijk personeel en richtlijnen om de status van au pair te erkennen en te beschermen, betreffen de aanbevelingen voornamelijk zaken die zijn opgenomen in het Verdrag ter bestrijding van mensenhandel.

¹⁶⁰ Zie het (concept) rapport: www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=World+Cup+Study+Final+Report.pdf&a=25626.

¹⁶¹ Bijlage C bij Raadsbesluit 11384/06, 14 juli 2006. Met dat besluit werd ook het VN Protocol Mensensmokkel namens de EG goedgekeurd.

¹⁶² PA Recommendation 1663 (2004).

– Het *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel* (hierna: RvE Verdrag mensenhandel)¹⁶³ is het resultaat van de onderhandelingen van het *Comité Ad Hoc sur la lutte contre la Traite des Êtres Humains* (CAHTEH).^{NRM}³ Het verdrag werd op 3 mei 2005 aangenomen door het Comité van Ministers en op 16 mei 2005 opengesteld voor ondertekening. Het verdrag werd door 33 staten ondertekend – waaronder Nederland¹⁶⁴ – waarvan er zeven ook hebben geratificeerd.¹⁶⁵ Het treedt in werking op het moment dat 10 staten hebben geratificeerd, waarvan ten minste 8 lidstaten van de RvE.

Het verdrag neemt als uitgangspunt het Palermo Protocol, maar is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en transnationaal en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad (art. 2).¹⁶⁶ De mensenrechtelijke benadering is een belangrijke invalshoek van het verdrag; volgens de preambule is mensenhandel een schending van de rechten van de mens en een aantasting van de waardigheid en de integriteit van de mens.¹⁶⁷ Het verdrag (art. 1) heeft een drieledige doelstelling: 1. voorkomen en bestrijden van mensenhandel, 2. bescherming van de mensenrechten van slachtoffers en zorgen voor doeltreffende onderzoeken en vervolgingen en 3. bevordering van de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel. Dan volgt een groot aantal artikelen waarin lidstaten bij het verdrag¹⁶⁸ in meer of mindere mate verplichtende bewoordingen worden aangezet tot het treffen van maatregelen. Hoewel de oorspronkelijke gedachte van het CAHTEH, dat het een op alle fronten verplichtend verdrag zou moeten worden, niet geheel bewaarheid is geworden, gaat het verdrag in mate van verplichtendheid verder dan bestaande (internationale) instrumenten.

Beleids- en andere wijzigingen

Op basis van de tekst van het verdrag is BNRM nagegaan op welke punten het verdrag zijns inziens tot aanpassing van Nederlands beleid en praktijk aanleiding zou moeten geven. De bevindingen zijn in een nota neergelegd en aan het ministerie van Justitie gecommuniceerd. Het betreft onder andere deze opmerkingen.

- In het verdrag is het slachtoffer-zijn en niet de verblijfspositie van het slachtoffer bepalend voor de toekenning van bepaalde rechten en faciliteiten. In de huidige B9-regeling staat echter de verblijfs-

¹⁶³ Warschau, 16 mei 2005 (Serie Verdragen van de Raad van Europa, nr. 197).

¹⁶⁴ Nederland tekende op 17 november 2005, nadat de regering had vastgesteld dat het verdrag niet noopte tot aanpassing van wetgeving, omdat thans door Nederland al wordt voldaan aan de verplichtingen uit het verdrag. Wel zal nog worden nagegaan of het verdrag aanleiding moet zijn tot het nemen van maatregelen van niet-wetgevende aard. Dit zou in het najaar van 2006 geschieden, zodat begin 2007 tot (stilzwijgende) ratificatie van het verdrag kan worden overgegaan. De NRM pleitte in november 2006 per brief aan de minister van Justitie voor spoedige ratificatie.

¹⁶⁵ Stand van zaken d.d. 17 april 2007. De ratificerende landen zijn Moldavië (19 mei 2006), Roemenië (21 augustus 2006), Oostenrijk (12 oktober 2006), Albanië (7 februari 2007), Georgië (14 maart 2007) en Slowakije (27 maart 2007) en Bulgarije (17 april 2007).

¹⁶⁶ Met name op de beide laatste punten is nog immer discussie over het toepassingsbereik van het VN-Protocol. Door opname van art. 2 wordt een dergelijke discussie voor onderhavig verdrag vermeden.

¹⁶⁷ Een stellingname die de Nederlandse regering tot op heden niet met zoveel woorden heeft onderschreven, maar door de voorgenomen ratificatie nu wel lijkt te accepteren.

¹⁶⁸ Lid van het verdrag kunnen in eerste instantie worden de 46 lidstaten van de RvE, de zes staten die bij de totstandkoming van het verdrag betrokken waren en de EG als internationale organisatie.

rechtelijke positie voorop. De regering zou derhalve kunnen overwegen een algemene regeling voor alle slachtoffers mensenhandel te maken, waarvan een verblijfsvergunning indien nodig deel uitmaakt, veeleer dan het handhaven van een specifieke regeling voor alleen vreemdelingen die slachtoffer zijn.

- Het verdrag noopt tot het aangeven wat precies de afbakening is van het begrip uitbuiting in de zin van mensenhandel.
- Het verdrag verwacht coördinatie op nationaal vlak tussen de verschillende ketenpartners, die zowel publiek als privaat kunnen zijn. Een dergelijke overkoepelende coördinatie in de aanpak van mensenhandel ontbreekt op dit moment en zou kunnen worden beschouwd als een oproep tot het instellen van een Task Force mensenhandel.
- Het treffen van maatregelen op diverse vlakken om een tot mensenhandel leidende vraag te ontmoedigen behoeft een impuls, bijvoorbeeld in de vorm van een brede publiekscampagne.
- Door middel van training en publiek-private samenwerking dient Nederland de signalering en aanpak van mensenhandel te versterken.
- De verplichting maatregelen te treffen om vreemdelingen die slachtoffer zijn te identificeren voordat hun uitzetting plaats vindt, betekent dat de Illegalennota moet worden aangepast aan de uitgebreide definitie van mensenhandel.
- Als er signalen zijn van mensenhandel, moet bij onduidelijkheid over de leeftijd van een jongere uitgegaan worden van minderjarigheid. Dat maakt het extra belangrijk om bij twijfel over de leeftijd tijdens het (eerste) gehoor in de asielprocedure ook alert te zijn op signalen van mensenhandel.
- De aanspraak op hulp aan het slachtoffer dient losgekoppeld te worden van diens medewerking als getuige. Omdat deze aanspraak niet wordt verbonden aan een specifiek moment in de procedure, geldt dit ook voor de periode na de bedenktijd. Consequentie is dat de cruciale aangifte-eis uit de B9-regeling dient te vervallen. De in het verdrag gehanteerde term 'samenwerking' is ook ruimer dan louter een aangifteplicht om in aanmerking te komen voor een verlengbare verblijfstitel.
- Het verdrag vermeldt het oordeel van de bevoegde autoriteit dat verblijf noodzakelijk is vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer als grond voor (verplichte) afgifte van een verlengbare verblijfstitel.
- Schadeloosstelling van het slachtoffer is als een recht geformuleerd, waardoor de vraag rijst hoe dat recht geëffectueerd kan worden in geval van een dader die niet gevonden wordt of geen traceerbaar vermogen heeft.
- In geval van repatriëring en terugkeer van slachtoffers lijkt een analyse van de veiligheidssituatie voor het individuele slachtoffer door het terugzeggende land te worden verondersteld.
- De verplichting tot het treffen van maatregelen ter bescherming van familieleden van slachtoffers en getuigen mensenhandel is niet opgenomen in de huidige B9-regeling. Vraag is overigens hoe aan deze vergaande verplichting praktisch uitvoering gegeven kan worden.

Het verdrag voorziet in de instelling van een groep van onafhankelijke deskundigen (GRETA),^{NRM3} die de tenuitvoerlegging van het verdrag gaan monitoren. Voor een internationaal document op het terrein van mensenhandel is dit een uniek instrument. Bedoeling is dat GRETA, op basis van informatie die de lidstaten bij het verdrag verplicht moeten aanreiken, een analyse opstelt van de tenuitvoerlegging van het verdrag door de lidstaat, aangevuld met aanbevelingen voor de aanpak van gesignaleerde knelpunten. Na hoor en wederhoor wordt het aldus opgestelde rapport openbaar gemaakt. Omdat het

verdrag niet voorziet in een procedure om tenuitvoerlegging van aanbevelingen af te dwingen, is het voornamelijk de publieke ‘schandpaalfunctie’ die het monitoringsmechanisme kracht moet geven. De verkiezingsprocedure voor de (tussen de 10 en 15) deskundigen die in GRETA zitting zullen nemen moet binnen een jaar na inwerkingtreding van het verdrag zijn bepaald.¹⁶⁹

- Op de bijeenkomst in 2005 van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de RvE, tijdens welke het RvE Verdrag mensenhandel werd aangenomen, werd ook het *Action Plan* vastgesteld.¹⁷⁰ In dit Action Plan zijn de voornaamste taken van de RvE voor de komende jaren neergelegd. De strijd tegen mensenhandel wordt genoemd onder de kop ‘Versterking van de Veiligheid van Europese onderdanen’ en wordt bepaald door het RvE Verdrag mensenhandel. Onder de noemer ‘Bouwen aan een Europa voor kinderen’ wordt aangekondigd dat een kinderrechtenperspectief door de activiteiten van de RvE heen zal worden geïmplementeerd. In dat verband wordt het driejarige programma *Building a Europe for and with Children* gelanceerd om met aandacht voor sociale, juridische, gezondheids- en onderwijsdimensies de bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld op te pakken. Eén vorm van geweld betreft kinderhandel en -misbruik. Voor de uitvoering op dit punt is een nieuw comité ingesteld: het *Committee of Experts on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Abuse* (PC-ES). Dit comité ressorteert onder het *European Committee on Crime Problems* (CDPC), dat de taken voor het comité vaststelde.¹⁷¹ Eén van die taken is het ontwerpen van een nieuw juridisch (deels) bindend instrument inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en misbruik. Dat instrument moet verenigbaar zijn met bestaande internationale instrumenten en kwesties betreffende compensatie van slachtoffers mogen er geen onderdeel van uitmaken. Wel moeten zaken als een monitoringsmechanisme, strafvorderlijke aspecten (bijvoorbeeld het horen van kinderen) en informatie-uitwisseling worden meegenomen. De voorbereiding van dit instrument is een belangrijk agendapunt op de tweede bijeenkomst van het Committee of Experts.¹⁷²
- Het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) constateerde in 2005 voor het eerst in zijn bestaan een schending van art. 4 EVRM, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid is neergelegd. In de zaak *Siliadin v. France*¹⁷³ oordeelde het Hof dat het Franse strafrecht¹⁷⁴ een Togolees meisje, dat onder zeer slechte omstandigheden in een huishouden in Frankrijk werkte, niet voldoende en effectief beschermde tegen de dienstbaarheid waaraan zij was onderworpen (zie ook

¹⁶⁹ Mede om die reden heeft de NRM er bij de minister van Justitie op aangedrongen zo spoedig mogelijk tot ratificatie van het verdrag over te gaan. Immers, wanneer het verdrag in werking treedt zal GRETA worden ingesteld.

¹⁷⁰ CM(2005)80 final, 17 mei 2005.

¹⁷¹ Decision of the CDPC on future work of the Committee of Experts on the protection of children against sexual exploitation and abuse (CDPC-BU (2006) 14final, 21 juli 2006.

¹⁷² Van 11 tot 13 september 2006 in Straatsburg.

¹⁷³ EHRM 26 juli 2005, application no. 73316/01.

¹⁷⁴ Het Hof stelt dat alleen strafwetgeving de bedoelde effectieve en noodzakelijke bescherming tegen schending van art. 4 EVRM kan bieden.

Hoofdstuk 8). In deze zaak rees de vraag of een lidstaat bij het EVRM aansprakelijk gehouden kan worden voor een schending van dit door het EVRM beschermde recht door een particulier. Het Hof beantwoordde de vraag bevestigend.

Staatsaansprakelijkheid voor schending mensenrechten

Nadat het Hof had vastgesteld dat het meisje zich, in het *privé-huishouden* van een gezin, in een situatie van dienstbaarheid als bedoeld in art. 4 van het EVRM, bevond, zag het zich gesteld voor de vraag of deze constatering kon leiden tot de conclusie dat de Franse *staat* het EVRM had geschonden. De in het EVRM opgenomen verboden richten zich in eerste instantie tot de verdragspartijen en niet tot particulieren. Echter, zoals Lawson (2005) in zijn noot bij het arrest betoogt is in de jurisprudentie van het EHRM van de afgelopen 20 jaar de lijn ontwikkeld dat in het EVRM opgenomen rechten horizontale werking kunnen hebben (dat wil zeggen ook gelden tussen particulieren onderling).¹⁷⁵ Deze conclusie is (mede) gestoeld op het feit dat het EHRM voor staten een positieve verplichting aanneemt om die maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om een effectief genot van mensenrechten te verzekeren. Door in *Siliadin* te concluderen dat de Verdragspartijen gehouden zijn bepalingen in hun strafrecht op te nemen die de in art. 4 EVRM bedoelde gedragingen strafbaar stellen, staat nu vast dat de horizontale werking ook geldt ten aanzien van dit artikel. Het EHRM stelt overigens niet alleen een verplichting tot strafbaarstelling vast, maar voegt daar aan toe dat die strafbepalingen in de praktijk ook moeten worden toegepast.¹⁷⁶

Logische pendant van een verplichting is het bestaan van verantwoordelijkheid als die verplichting wordt geschonden. In de context van het EVRM betekent dit dat het niet (voldoende) naleven van de verplichting tot het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving resulteert in een schending door de staat van de verplichtingen onder het EVRM. De schending leidt tot aansprakelijkheid, die zich meestal uit in de verplichting de kosten en schade te vergoeden. Zo veroordeelde het EHRM in de zaak *Siliadin* Frankrijk tot het betalen van de kosten voor juridische bijstand die Siliadin had gemaakt. Aan de vraag of en, zo ja, welke schadevergoeding zou moeten worden betaald kwam het EHRM inhoudelijk niet toe, aangezien eiser geen schadevergoeding had gevraagd.

– In het voorjaar van 2006 startte de RvE de *Campaign to combat trafficking in human beings*.¹⁷⁷ Het doel van de campagne, die loopt tot 2008 en gebruik maakt van de slogan “Human being – not for sale!”, is tweeledig. Enerzijds gaat het om het creëren van algemeen bewustzijn bij overheden, ngo’s en de samenleving van de omvang van mensenhandel in Europa. Anderzijds beoogt de campagne ondertekening en ratificatie van het RvE Verdrag mensenhandel door zoveel mogelijk staten te bewerkstelligen. Via het *Congress of Local and Regional Authorities*¹⁷⁸ ondersteunden de burgemeesters en vertegenwoordigers

¹⁷⁵ Bos-Ollerman (2006) werkt het leerstuk van de horizontale werking van mensenrechten nader uit in haar literatuurstudie naar de implicaties van een mensenrechtelijke benadering in relatie tot mensenhandel. Zij doet dit vanuit een filosofisch-historische benadering van mensenrechten waarin zij de jurisprudentie van het EHRM aanhaalt, inclusief het arrest inzake *Siliadin*.

¹⁷⁶ Daarbij spreekt het Hof alleen over repressie, niet over preventie, zoals ook Lawson (2005) in zijn noot bij het arrest constateert. Bos-Ollerman (2006) beziet het vraagstuk van staatsaansprakelijkheid in geval van mensenhandel zowel vanuit het perspectief van zowel repressie als preventie, daarbij aansluitend bij het RvE Verdrag mensenhandel.

¹⁷⁷ *Resolution 210 (2006) on the Council of Europe campaign to combat trafficking in human beings*.

¹⁷⁸ Het *Congress of Local and Regional Authorities* is een raadgevend orgaan van de RvE dat met 315 leden ruim

van lokale autoriteiten uit de RvE-lidstaten hun betrokkenheid bij de campagne. Zij stelden een Verklaring¹⁷⁹ op waarin zij zich verbinden om de boodschap van de campagne breed uit te dragen en het onderwerp tot een topprioriteit van hun bestuur te maken. Daarbij verwezen zij naar hun eerdere *Resolution on the fight against trafficking in human beings and their sexual exploitation: the role of cities and regions*.¹⁸⁰ In die resolutie is vastgelegd dat voor lokale en regionale autoriteiten de strijd tegen mensenhandel voornamelijk op het sociale terrein ligt en werden deze autoriteiten opgeroepen om acties te ontplooiën gericht op bewustwording, scholing en bescherming, herstel en reïntegratie van slachtoffers.

2.3.5 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

- Een belangrijk gegeven is de benoeming, in mei 2004, van de OVSE *Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings* en de instelling van de speciale eenheid binnen het OVSE-secretariaat die samen met de Special Representative de *Anti-Trafficking Assistance Unit* (ATAU) dat deelnemende staten bijstaat in de strijd tegen mensenhandel.¹⁸¹ Ter uitvoering van haar taak om het *OVSE Action Plan on Trafficking in Human Beings* te vertalen naar de praktijk presenteerde de *Special Representative* in oktober 2004 een werkplan. Daarin zette zij uiteen hoe zij eerst en vooral overheden wilde bijstaan in de implementatie van hun verplichtingen uit het Action Plan¹⁸² door het afleggen van landenbezoeken,¹⁸³ het bijwonen van en bijdragen aan (inter)nationale conferenties over mensenhandel, het zoeken van media-aandacht voor het onderwerp, het up-to-date houden van de mensenhandelinformatie op de OVSE-site en het presenteren van een jaarlijks rapport over de voortgang van de strijd tegen mensenhandel.¹⁸⁴ Van meet af aan heeft de *Special Representative* haar aandacht prioritair gericht op de bestrijding van kinderhandel en op uitbuiting in arbeid en diensten, met specifieke aandacht voor slachtoffers. Haar activiteiten waren gericht op het geven van vooral praktische informatie aan de overheden van lidstaten om hun anti-mensenhandelactiviteiten vorm te kunnen geven. De positie van de Special Representative maakte dat zij zich direct tot het regeringsniveau kon richten, maar zij had contacten met alle mogelijke ketenpartners. Dit onder het motto ‘Alliance against Trafficking in Persons’. Informatie over tekortkomingen, valkuilen en ‘best practices’ haalde zij direct uit het veld van de ketenpartners. Mede daartoe werd op haar initiatief het *Alliance*

200.000 Europese lokale en regionale autoriteiten vertegenwoordigt, aldus uiting gevend aan de gedachte van lokale democratie.

¹⁷⁹ *Declaration on the fight against trafficking in human beings*, bijlage bij Resolution 210 (2006).

¹⁸⁰ Resolution 196 (2005).

¹⁸¹ NRM3, p.66.

¹⁸² *Workplan 2004-2005, Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings* (SEC.GAL/245/04, 25 oktober 2004). Uitleg over het *Action Plan* is te vinden in NRM3, pp.65-66.

¹⁸³ Resultierend in een rapport over de stand van zaken in de aanpak mensenhandel in het betreffende land, met informatie over preventie, opsporing en vervolging en over slachtofferbijstand. Een dergelijk rapport verscheen over de meeste OVSE-lidstaten, waaronder Nederland. De Nederlandse regering heeft dit rapport voor publicatie vrijgegeven (zie www.osce.org/documents/cthb/2005/12/18763_en.pdf), in tegenstelling tot (vrijwel) alle andere landen.

¹⁸⁴ *Review of 2005 and Outlook for 2006* (http://www.osce.org/documents/cthb/2005/12/17170_en.pdf).

Expert Coordination Team (AECT) in het leven geroepen. Hierin participeren experts op het terrein van de aanpak mensenhandel uit internationale organisaties (zoals ILO, IOM, RvE en UNODC), internationale ngo's (zoals La Strada International, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies en Anti-Slavery International) en nationale experts (zoals BNRM). Het AECT functioneert als een zelfstandig gremium waarin wordt gediscussieerd over het brede spectrum van mensenhandel en wordt gezocht naar stroomlijning van en samenwerking in de aanpak daarvan. Het dient tevens als voedingsbodemp, informatiebron en adviesorgaan voor de Special Representative. Medio 2006 stelde de *Special Representative* zich niet beschikbaar voor herbenoeming; op 19 oktober 2006 werd haar opvolger benoemd.

- Tijdens haar 13^e jaarlijkse bijeenkomst¹⁸⁵ nam de OVSE Parliamentary Assembly (PA) een *Resolution on combating trafficking in human beings* aan. In deze resolutie worden alle voorgaande opinies van de PA herbevestigd en roept de Vergadering de lidstaten op uitvoering te geven aan eerdere afspraken, onder meer neergelegd in het OVSE Action Plan, het Palermo Protocol en het *Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography* bij de UN Convention on the Rights of the Child.¹⁸⁶ De lidstaten en de Ministerraad van de OVSE worden verzocht specifieke aandacht te besteden aan de rol van militairen en militaire of vredesmissies in het buitenland in de vraagzijde van mensenhandel.¹⁸⁷
- Op haar 14^e jaarlijkse bijeenkomst¹⁸⁸ kwam de PA op dit onderwerp terug in een *Resolution on combating involvement in trafficking in human beings and sexual exploitation and abuse by international peacekeeping forces*.¹⁸⁹ Uitgaande van de stelling dat de vraag naar commerciële seksuele diensten een voedingsbodemp is voor mensenhandel overweegt de PA dat maatregelen nodig zijn om te voorkomen en te bestrijden dat militairen en begeleidend civiel personeel in internationale vredesmissies, alsmede medewerkers van internationale organisaties, bijdragen aan de vraagzijde van mensenhandel. De lidstaten worden opgeroepen daartoe maatregelen te nemen, in de vorm van wet- en regelgeving, gedragscodes en bewustmaking.
- De Permanente Raad van de OVSE besloot tijdens zijn 562^e Plenaire bijeenkomst om een *Addendum to the OSCE Action Plan to combat trafficking in human beings: addressing the special needs of child victims of trafficking for protection and assistance* toe te voegen.¹⁹⁰ Dit bevat aanbevelingen aan de lidstaten op het terrein van de aanpak van kinderhandel. De aanbevelingen betreffen onder meer strafbaarstelling van kinderhandel, preventie en specifiek op kinderen gerichte hulp en bescherming. Daarnaast moet onderzoek worden gefacili-

¹⁸⁵ Edinburgh, van 5 tot 9 juli 2004.

¹⁸⁶ Beschrijvingen van deze documenten zijn gegeven in NRM3, Hoofdstuk 2.

¹⁸⁷ Over een naar aanleiding van deze oproep van de PA voorgesteld besluit "Ensuring that International Forces and Missions Contribute to Preventing and Combating Trafficking in Human Beings" werd door de Ministeraad evenwel geen overeenstemming bereikt tijdens zijn 12e bijeenkomst in Sofia, 6-7 december 2004.

¹⁸⁸ Washington DC, 1-5 juli 2005.

¹⁸⁹ OSCE PA, SC (05/2) 1 E.

¹⁹⁰ PC.DEC/685, 7 juli 2005 (PC Journal No. 562).

teerd en trainingen gegeven worden over herkenning van minderjarige slachtoffers mensenhandel.

2.4 Aandachts- en knelpunten

Het onderhavige hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving sinds het verschijnen van de vorige inhoudelijke rapportage (NRM₃). In die rapportage zijn aandachts- en knelpunten alsmede concrete aanbevelingen met betrekking tot wet- en regelgeving vermeld. Aan een groot aantal van die aanbevelingen is of wordt inmiddels uitvoering gegeven. Hieronder volgen aandachts- en knelpunten die thans (hernieuwde) vermelding verdienen.

Mensenhandelpaling

- Omdat is gekozen voor één bepaling inzake mensenhandel, waarin een grote hoeveelheid gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar is gesteld, is art. 273f Sr een zeer uitgebreid en complex artikel. De ingewikkelde redactie leidt tot interpretatieproblemen. Dit komt ook door het gebruik van termen uit internationale regelgeving die de wetgever niet nader heeft uitgelegd. Een scherpe afbakening van kernbegrip uitbuiting, voor wat betreft arbeid en diensten buiten de seksindustrie, is aan de rechter overgelaten.
- Opvallend is dat niet in het mensenhandelartikel is strafbaar gesteld het een ander dwingen tot afgifte van inkomsten uit (niet-seksuele) arbeid of diensten, daar waar het dwingen tot bevoordeling uit de opbrengst van (vrijwillige) seksuele handelingen of orgaanverwijdering wel strafbaar is op grond van art. 273f Sr.
- De strafbedreiging van ten hoogste zes jaar voor mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheden is relatief laag. De hoogte van de strafbedreiging heeft consequenties voor de mogelijkheid van voorlopige hechtenis, hetgeen – gelet op het algemeen door mensenhandel zeker geschokte rechtsorde – ongewenst kan zijn.

Overige nationale wet- en regelgeving

- Hoewel al in 2000 werd toegezegd dat het generaal verbod op het afgeven van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees van buiten de EU binnen afzienbare termijn zou worden afgeschaft, bestaat dit verbod nog steeds.
- Het strafrechtelijk relevante onderscheid tussen een aangifte en een verklaring is onpraktisch in het kader van de vreemdelingenrechtelijke regeling voor slachtoffers mensenhandel.
- Conform de nieuwe regeling voor voortgezet verblijf na afloop van de B9, in hoofdstuk B16/7 Vc, is het verlenen van een vergunning tot voortgezet verblijf geen ambtshalve beslissing. Het slachtoffer moet die aanvragen en is de eerst aangewezen om aan te tonen dat zij hiervoor in aanmerking komt door een afschrift van de rechterlijke uitspraak in de strafzaak te overleggen ter bewijs. In die zaak is het slachtoffer echter geen procespartij en daardoor beschikt zij niet (automatisch) over de uitspraak.

- De nieuwe regeling voor voortgezet verblijf spreekt alleen over slachtoffers die aangifte hebben gedaan, terwijl ook (slachtoffer-)getuigen die meewerken aan opsporing en vervolging het risico lopen van represailles als die medewerking heeft bijgedragen aan veroordeling van de handelaar.
- Conform de aangepaste criteria (onder a) is het voor voortgezet verblijf na de Bg van belang of het in de strafzaak over mensenhandel wel of niet tot een veroordeling komt. Hoewel dit noch in de brief van de minister voor V&I noch in de Vc expliciet is aangegeven, wordt hier bedoeld een veroordeling voor mensenhandel. Er zijn echter meer situaties waarin de uitkomst van het strafproces moet leiden tot de aanname dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's met zich brengt.
- Hoewel de grond onder b in de nieuwe regeling voor voortgezet verblijf bedoeld is om de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor te wegen, wordt, doordat in de formulering wordt uitgegaan van het moment van de uitspraak in de strafzaak, niet voorkomen dat slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging, afhankelijk van de duur van het strafproces, langer dan drie jaar in onzekerheid kunnen verkeren over hun (voortgezet) verblijf in Nederland.

Internationaal

- Ondanks meerjarige beleidsdocumenten, zoals het *EU Actieplan mensenhandel*, bouwen de EU voorzitters op het terrein van mensenhandel niet (voldoende) voort op het werk van hun voorgangers.
- Het *EU Actieplan mensenhandel* blinkt vooral uit in de vele voorstellen voor internationale conferenties over het onderwerp. Die dragen echter op zich niet bij aan een betere aanpak van mensenhandel.
- Hoewel men op internationaal niveau steeds meer hetzelfde begrippenkader hanteert, wordt zowel de term 'mensenhandel' als het begrip 'uitbuiting' nog altijd op verschillende manieren geïnterpreteerd.
- Gelet op de uitspraak van het EHRM in de zaak *Siliadin v. France* en tal van internationale documenten is (internationaal) vast komen te staan dat mensenhandel een schending is van mensenrechten.
- Op Europees niveau wordt de aanpak van mensenhandel voor een belangrijk deel geplaatst in het kader van het opvoeren van de strijd tegen illegale immigratie. Tussen deze twee doelstelling kan echter (in de praktijk) een spanningsveld bestaan.

Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat informatie over slachtoffers van mensenhandel en over voor hen beschikbare hulpverlening. De wijze waarop slachtoffers over het algemeen worden geworven, uitgebuit, onder druk gezet en gecontroleerd, is in de eerste BNRM-rapportage beschreven. In de derde rapportage kwamen enkele specifieke groepen slachtoffers aan de orde en groepen die als risicogroepen kunnen worden beschouwd. Deze informatie wordt niet herhaald. Alleen nieuwe informatie en recente(re) ontwikkelingen met betrekking tot bepaalde (risico)groepen wordt behandeld.

In §3.2 staan de slachtoffers centraal. Na een beschrijving van enkele specifieke (risico)groepen worden cijfermatige gegevens gepresenteerd over een aantal achtergrondkenmerken van slachtoffers, waaronder leeftijd, sekse en land van herkomst, afkomstig van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Overigens bevatten ook de hoofdstukken 6 en 8 informatie over slachtoffers, namelijk in het kader van financieel rechercheren respectievelijk overige uitbuiting. In §3.3 wordt aandacht besteed aan de hulpverlening en begeleiding van slachtoffers en aan andere voor hen beschikbare voorzieningen. Nadat enkele algemene ontwikkelingen op dit terrein zijn weergegeven passeren concrete instellingen en initiatieven de revue. Ook hier geldt dat informatie uit de eerste en derde BNRM-rapportage mensenhandel niet wordt herhaald. Aan de aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek wordt een aparte paragraaf gewijd (§3.4). Het hoofdstuk wordt afgerond met aandachts- en knelpunten (§3.5).

3.2 Slachtoffers

In het navolgende worden eerst enkele specifieke (risico)groepen beschreven, te weten minderjarigen, (voormalige) alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's),¹ asielzoekers in het algemeen en slachtoffers van overige uitbuiting (§3.2.1), waarna cijfermatige informatie over slachtoffers wordt gepresenteerd, afkomstig van de STV en de IND (§3.2.2).

3.2.1 Enkele specifieke (risico)groepen

Minderjarigen

In de derde BNRM-rapportage is uitgebreid aandacht besteed aan minderjarigen als specifieke groep slachtoffers van mensenhandel. Daar kwam aan de orde dat handel in kinderen

¹ Tegenwoordig wordt er vrij algemeen gerefereerd aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

geen verschijnsel is dat zich alleen ‘ver weg’ voordoet én dat het moeilijk is om er betrouwbare informatie over te verkrijgen.

Een gezamenlijk onderzoek van ECPAT Nederland, Defence for Children International (DCI) en UNICEF Nederland naar de uitbuiting van minderjarigen in Nederland heeft meer duidelijkheid gebracht over wie de (potentiële) slachtoffers van uitbuiting zijn en waar en hoe zij worden uitgebuit. Op grond van dossieronderzoek, interviews met medewerkers van 221 instanties en ‘peer research’² werd een databestand gevormd met informatie over 230 slachtoffers.³ Hoewel niet in alle gedocumenteerde casus sprake is van uitbuiting in de zin van art. 273f Sr (gekozen is voor het opnemen van gevallen van schending van kinderrechten en het bestand bevat bijvoorbeeld ook casus van illegale adoptie,⁴ casus van jongeren die zich prostitueren zonder dat daar een derde bij betrokken is en een casus betreffende een mogelijk incidentele schoonmaakklus door een 12-jarig meisje in een kapsalon), en van veel casus relevante informatie ontbreekt, biedt het onderzoek een zorgwekkend beeld van wat minderjarigen in Nederland kan overkomen.

Enkele resultaten uit Inzicht in Uitbuiting

- bij 169 van de casus (73%) gaat het om uitbuiting in de prostitutie, bij 40 casus (17%) om andere vormen van uitbuiting en bij 21 casus (9%) om een combinatie van beide.

Uitbuiting in de prostitutie

- de meeste minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie zijn in de leeftijd van 13 tot en met 17 jaar;⁵
 - ze komen uit 31 landen;
 - van deze slachtoffers heeft meer dan 40% een (allochtoon of autochtoon) Nederlandse afkomst,⁶ 36% heeft de Nederlandse nationaliteit en 13% verblijft illegaal in Nederland;
 - veruit de meeste slachtoffers zijn meisjes (93%);
 - factoren die minderjarigen kwetsbaar maken voor uitbuiting in de prostitutie: emotionele afhankelijkheid (45%), en (elk bij meer dan 20% van de casus van toepassing) ontbreken van papieren en familieomstandigheden (bijvoorbeeld gebroken gezinnen, overleden ouders, ruzie thuis). Voorts (elk van toepassing bij 10%-20% van de casus): bedreiging (door loverboys/pooiers of familieleden) en financiële redenen. Overige factoren die in dit opzicht kwetsbaar maken (van toepassing op minder dan 10% van de casus): drugsverslaving, seksueel misbruik en geen woning hebben.

Andere vormen van uitbuiting

- bij de andere vormen van uitbuiting gaat het vooral om illegale adoptie (27%) en huishoudelijk werk (17%). Daarnaast om het vervoeren van drugs, schoonmaakwerk, misleiding door zogenaamd een voetbalcontract aan te bieden,⁷ en uitbuiting in de horeca (elk van toepassing in 5-10% van de casus)

² Ex-slachtoffers interviewden andere (ex-)slachtoffers.

³ Het ging om minderjarigen die waren uitgebuit in de periode 2003-2005.

⁴ Zonder oogmerk van uitbuiting.

⁵ Van 40% is de leeftijd onbekend.

⁶ Van 22% van de slachtoffers is het land van herkomst niet bekend.

⁷ De desbetreffende Afrikaanse jongens hadden betaald voor hun overtocht en werden vervolgens op Schiphol aan hun lot overgelaten.

en om uitbuiting in de criminaliteit, de middenstand en in de vorm van uithuwelijking (elk in 2% van de casus);

- onder de minderjarige slachtoffers van andere vormen van uitbuiting komen relatief veel jonge kinderen voor (25% is jonger dan 8 jaar): de illegaal geadopteerde kinderen. Bij de (10%) 9 tot en met 12-jarigen concentreert de uitbuiting zich rond huishoudelijk werk, schoonmaakwerk en de horeca;
- het aandeel van jongens is bij deze vormen van uitbuiting groter dan bij uitbuiting in de prostitutie: 27%. Van de slachtoffers is 42% meisje;⁸
- de slachtoffers komen uit 17 landen;⁹
- slechts 5% heeft de Nederlandse nationaliteit en een groot deel (37%) verblijft illegaal in Nederland;
- factoren die minderjarigen kwetsbaar maken voor andere vormen van uitbuiting: familieomstandigheden (55%) en (elk bij 27% van de casus van toepassing) ontbreken van papieren en emotionele afhankelijkheid. Voorts (elk van toepassing bij 10-15% van de casus) financiële redenen, geen woning hebben en bedreiging (van familieleden, of door middel van chantage met pornografische afbeeldingen van de minderjarige) en (in 2% van de casus) seksueel misbruik. In 45% van de casus zijn er (ook) andere factoren in het spel die in dit opzicht kwetsbaar maken, zoals de leeftijd (bij illegale adoptie en bij het smokkelen van drugs in de luiers van baby's).

(Bron: Van den Borne & Kloosterboer, 2005).

De onderzoekers besluiten de rapportage met aanbevelingen van verschillende aard. Zij stellen onder andere dat de wetgever duidelijker moet maken op welke vormen van uitbuiting van minderjarigen het mensenhandelartikel ziet. Om landelijk zicht te krijgen op aard en omvang van de problematiek moeten alle ketenpartners gegevens eenduidig en volledig registreren en ze uitwisselen. Informatie en training moeten leiden tot betere preventie, signalering, opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en tot betere opsporing en vervolging van verdachten. Minderjarige slachtoffers dienen een verblijfsvergunning te krijgen op humanitaire gronden en de internationale samenwerking tussen verschillende instanties moet verbeteren, aldus de onderzoekers.

Minderjarigen met een lichte verstandelijke beperking zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting. Er zijn signalen dat loverboys (zie 3.4) hun ronselactiviteiten ook richten op meisjes met een lichte verstandelijke beperking. De William Schrikker Groep, instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg voor gehandicapte en chronisch zieke kinderen, zou vanaf 2002 15 keer hebben meegemaakt dat loverboys op hun pupillen 'jaagden'¹⁰ (Bovenkerk e.a., 2006). Personen met een dergelijke beperking zijn niet alleen kwetsbaar voor uitbuiting in de seksindustrie, maar ook voor overige uitbuiting.

(Voormalige) alleenstaande minderjarige asielzoekers

In voorgaande BNRM-rapportages werd gewezen op de kwetsbaarheid van ama's voor uitbuiting. In de derde rapportage werd aandacht besteed aan het feit dat sommige ama's met het oogmerk van uitbuiting (in de prostitutie) naar Nederland worden gebracht, aan de niet

⁸ Van 30% is de sekse niet bekend.

⁹ Van 32% is het land van herkomst niet bekend.

¹⁰ Acht keer daarvan ging het om vermoedens.

in alle opzichten veilige situatie in de opvang (o.a. Brouns e.a., 2003) en aan de risico's waarmee het ama-beleid gepaard gaat. Dit beleid houdt in dat degenen die bij aankomst in Nederland 15 jaar of ouder waren en die niet als vluchteling zijn erkend, het land op hun 18^e dienen te verlaten. Ten tijde van de totstandkoming van dit beleid werd er vanuit diverse kanten opgemerkt dat de kans groot was dat veel betrokkenen de voorkeur zouden geven aan een illegaal verblijf boven terugkeer naar het land van herkomst, met alle mogelijke gevolgen van dien, waaronder uitbuiting (o.a. de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2003; ECPAT, 2003; de Raad voor de Strafrechtstoepassing, 2004¹¹). De zorgen bleken terecht. De doelstelling van de op terugkeer gerichte ama-campus in Vught werd niet gehaald; van de 436 ama's die er werden geplaatst keerden er slechts zes terug naar het land van herkomst, de meesten vertrokken met onbekende bestemming (MOB) (Klaassen & de Prez, 2004), de campus werd gesloten¹² en de door Nederland gefinancierde opvanghuizen voor teruggekeerde ama's in Angola (geopend in 2003) en de Democratische Republiek Congo (geopend in 2005) vingen nauwelijks jongeren uit deze doelgroep op.

Ook de *Inspectie Jeugdzorg* (2006) constateerde dat niet veel ama's werken aan hun terugkeer en dat er ama's de illegaliteit in gaan. Een belangrijk leerpunt, aldus de evaluatie van Klaassen en De Prez, is dat een meer individuele benadering van ama's een betere basis biedt om de motivatie tot terugkeer te verhogen dan de groepsgewijze benadering in de campus.¹³ In 2006 is in het kader van het project *Bestrijding mensenhandel* (waarover later meer) op één van de ama-locaties geëxperimenteerd met zeer intensieve begeleiding van risico-ama's in de vorm van het constant volgen van de ama's in kwestie. Dit is goed verlopen in de zin dat de desbetreffende ama's niet verdwenen, maar het is zeer tijdsintensief, waarschijnlijk slechts tijdelijk effectief en het wordt door Hiemstra en Hurkens (2006b) dan ook niet aanbevolen als landelijke aanpak.

In 2005 traden de beleidsregels beëindiging verstrekking leefgeld in werking: het project beëindiging leefgeld van ex-ama's (PLEXA).

PLEXA en de reacties daarop

Meerderjarige (ex-)ama's krijgen geen leefgeld meer. In een rapport van het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en terugkeerbeleid (LOGO, 2005) werd gemeld dat het zou gaan om 3600 ex-ama's van wie in de (toen) komende 18 maanden het leefgeld zou worden beëindigd en nog eens 4000 voor wie dat in een latere fase zou gelden. In het rapport ventileerde het LOGO zorgen over op straat zwerfende asielzoekers, het ama-beleid en PLEXA. De minister voor Vreemdelingenzaken en

¹¹ In een advies van 24 maart 2004 betreffende de voortgang en implementatie van de beleidsnota *Alleenstaande minderjarige asielzoekers*.

¹² Persbericht ministerraad (d.d. 5 november 2004).

¹³ Vanaf 1 januari 2007 is het COA verantwoordelijk voor de opvang van alle ama's ouder dan 12 jaar. Het neemt de contracten met de contractpartners van de landelijke voogdij-instelling voor ama's NIDOS over. De contractpartners blijven de begeleiding en de huisvesting verzorgen. NIDOS behoudt de voogdij over de ama's en blijft de verantwoordelijkheid dragen over de opvang van ama's in pleeggezinnen. De ontwikkeling en de persoonlijke competentie van een ama bepalen waar hij of zij gehuisvest wordt, en niet meer de leeftijd of een beslissing in de procedure. Veelvuldige overplaatsingen worden voorkomen.

Integratie kon zich niet vinden in de argumenten waarmee de conclusies ten aanzien van de ex-ama's waren onderbouwd¹⁴, waarop het LOGO in een brief aan de ministerraad¹⁵ aangaf dat de huidige aanpak van het project beëindiging leefgeldten in de praktijk gefaald heeft en dat de balans tussen terugkeer en illegaliteit geheel naar het laatste punt is omgeslagen. Verschillende gemeenten uitten (in een latere fase nogmaals) vergelijkbare zorgen.¹⁶ In een brief aan de Tweede Kamercommissie voor Justitie¹⁷ stellen 17 gemeenten dat PLEXA de bestrijding van mensenhandel, één van de doelstellingen van het kabinet, ondergraaft.

PLEXA had grote invloed op de situatie van ex-ama's. Volgens SAMAH, landelijke belangenorganisatie voor jonge asielzoekers, vertrok een deel van de jongeren, vaak met ondersteuning van IOM, naar het land van herkomst, maar kozen de meesten in ieder geval in eerste instantie voor een illegaal bestaan (Jaarverslag, 2005).¹⁸ In de in bovenstaande kader tekst aangehaalde reactie van het LOGO op PLEXA en brieven van gemeenten, wordt ook gewezen op de (meer) perspectief biedende aanpak die in Utrecht is ontwikkeld en die inmiddels in veel gemeenten wordt nagevolgd (meer over deze aanpak in §3.3.2).

In de afgelopen twee jaar is er veel commotie geweest rond de verdwijning van ama's met onbekende bestemming (MOB) en het feit dat zij mogelijk slachtoffer worden van uitbuiting.¹⁹ Meestal betreft het ama's die, veelal na enige jaren legaal verblijf, zullen moeten vertrekken,²⁰ soms ama's die nog maar kort in Nederland zijn. De problematiek van de MOB-ama's was al langer bekend (zie onder andere Rijken, 2000) en in 2003 voor betrokken ketenpartners²¹ reden om het *Protocol Vermissing Ama* op te stellen.

¹⁴ Reactie d.d. 22 december 2005.

¹⁵ D.d. 31 januari 2006.

¹⁶ Daarbij werd, naast risico's voor openbare orde en volksgezondheid, ook angst voor uitbuiting in de prostitutie genoemd. In een brief van RIAGG Rijnmond - ondertekend door vele anderen - aan (ondermeer) de Tweede Kamer (d.d. 6 februari 2007) wordt erop gewezen dat alleen al in de gemeente Rotterdam voor meer dan 200 jongvolwassenen alle voorzieningen waren gestopt. Een deel van hen was na jaren verblijf in Nederland als minderjarige, definitief afgewezen als asielzoeker, een deel is nog in afwachting van een definitief besluit. Ook Defence for Children International (DCI) wijst in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie (d.d. 8 september 2006) op kwetsbaarheid voor uitbuiting in de prostitutie wanneer ex-ama's in de illegaliteit verdwijnen.

¹⁷ D.d. 20 juni 2006.

¹⁸ Zo constateert ook de Stichting Vluchtelingenwerk Midden Gelderland in een notitie van 20 april 2006. In *Perplex* (2006) schetst het Ex-ama team van de Stichting Vluchtelingenwerk in Utrecht wat er met sommige van deze jongeren gebeurt.

¹⁹ Tientallen Chinese en Indiase ama's verdwenen uit de opvang. Er zijn signalen dat sommigen zijn uitgebuit (zie bijvoorbeeld Trouw 27 april 2006). Ook verdwijnen er Nigeriaanse meisjes.

²⁰ Een positieve ontwikkeling in dit verband is het in het regeerakkoord opgenomen voornemen ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen aan personen die een eerste asielaanvraag indienden voor 1 april 2001 (en die voldoen aan enkele andere voorwaarden) (Coalitieakkoord, 7 februari 2007).

²¹ Politie, Informatie en Analyseerbaarheid Mensensmokkel (IAM), KMar, IND, COA en Stichting De Opbouw (het huidige NIDOS). Ook het toenmalige Opvangcentrum Valentijn en het Opvangcentrum Beatrixoord waren bij de totstandkoming betrokken (CD-ROM Protocol Vermissing Ama).

Het Protocol Vermissing Ama

Het protocol bevat richtlijnen om vermissingen van ama's te voorkomen en om vermissingen die zich desondanks voordoen met succes aan te kunnen pakken. Verbetering van informatiepositie en -uitwisseling stond centraal. Op preventief vlak ging het om het direct bij binnenkomst verzamelen van informatie die bij een vermissing relevant kan zijn. Met betrekking tot de afhandeling van vermissingen ging het om afspraken over welke ketenpartner op welke termijn welke actie onderneemt. Al snel werd echter duidelijk dat het protocol onder ketenpartners niet gebruikt en soms zelfs geheel niet bekend was. Uit contacten met de betrokken ketenpartners kwamen de afgelopen jaren meer problemen rond (de uitvoering van) de in het protocol vastgelegde afspraken naar voren. Zo was niet helder wie de regie voerde over het protocol en werd het protocol erg omvangrijk en complex gevonden (zie ook Kromhout & Leijstra, 2006), was er verwarring over wie een vermissing zou melden,²² werd niet altijd melding gemaakt van vermissingen²³ en wilde de politie aangiftes niet altijd opnemen. Het protocol wordt aangepast.²⁴

Het frequente vertrek MOB uit de opvang was aanleiding voor onderzoek door het WODC naar terugkeer en vertrek MOB bij 15 tot en met 17-jarige ama's die (nog) geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Uit het onderzoek blijkt dat er in 2004 (in Nederland) ruim 499 ama's 'MOB gingen', in 2005 waren dat er 322 (79% respectievelijk 84% van alle vertrekkende ama's) (Kromhout & Leijstra, 2006). Kromhout en Leijstra interviewden 21 ama's over onder andere hun houding ten opzichte van terugkeer en illegaliteit. De meeste geïnterviewden staan negatief tegenover terugkeer.²⁵ Elf jongeren staan negatief tegenover een leven in de illegaliteit, zes jongeren vinden illegaliteit in ieder geval beter dan terugkeer. Voor drie jongeren is dit niet duidelijk.

Tot de *Aanvullende maatregelen in het NAM* behoort het voornemen om organisaties die met jongeren werken bekend te maken met signalen van mensenhandel, opdat zij uitbuiting van minderjarigen in een vroeg stadium herkennen. Een andere ontwikkeling in dit verband is dat het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) tracht signalen van ama's die mogelijk slachtoffer zijn of (dreigen te) worden van uitbuiting te registreren. EMM werkt hiertoe samen met IND, COA, BLinN, STV en Vluchtelingenwerk Nederland. Verder genomen maatregelen om de veiligheid van deze groep minderjarigen te vergroten zijn: 24-uurs toezicht en begeleiding op de opvanglocaties en afname van vingerafdrukken bij aanvang van de procedure. Verder zal het mogelijk worden de voogdij voor deze minderjarigen binnen 24 uur te regelen (Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integra-

²² Het is ook wat omslachtig dat het NIDOS als voogd verantwoordelijk was voor aangifte van vermissing bij de politie, terwijl de vermissing over het algemeen eerder werd signaleerd door het COA, dat sinds 2003 verantwoordelijk was voor de opvang van ama's van 15 jaar en ouder.

²³ Vertrek MOB is niet altijd reden voor zorg: hulpverleners zijn er soms van op de hoogte dat een ama naar familie in het buitenland is vertrokken en soms is er na vertrek zelfs nog contact geweest.

²⁴ Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer, d.d. 5 december 2006.

²⁵ Negatieve houding: 15 respondenten, ambivalente houding: 4 respondenten en positieve houding: 1 respondent. Eén jongere beantwoordde de vragen over terugkeer en illegaliteit niet. De redenen voor een negatieve houding hangen vaak samen met de migratiemotieven: gevluht zijn voor geweld of een gedwongen huwelijk, of naar Europa gekomen zijn voor een opleiding. Een ambivalente of positieve houding ten opzichte van terugkeer lijkt samen te hangen met het hebben van familie in het land van herkomst.

tie aan de Tweede Kamer, d.d. 5 december 2006). In dezelfde brief kondigde de minister voor ama's bij wie de kans op verdwijning groot is (op dat moment ama's uit India en Nigeria)²⁶ een pilot besloten opvang²⁷ en wellicht ook elektronisch toezicht aan.

In het loverboyproject in Zwolle (waarover later in dit hoofdstuk meer), was overigens slechts beperkt sprake van vragen om preventie ten aanzien van ama's (Kool, 2005),²⁸ maar van de slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie in het onderzoek van Van den Borne en Kloosterboer was 6% ama. Hoewel er in dat onderzoek noch in het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting (zie Hoofdstuk 8) casus zijn aangetroffen over overige uitbuiting van ama's,²⁹ is het van belang dat instanties alert blijven op kwetsbaarheid voor uitbuiting van vrouwelijke én mannelijke ama's, zowel in de seksindustrie als daarbuiten.

Asielzoekers

In de derde rapportage werden, op grond van het onderzoek van Brouns e.a. (2003) naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de centrale asielopvang, ook volwassen vrouwen in die opvang als risicogroep beschreven. Dat onderzoek leidde tot diverse maatregelen, zoals aanpassingen in de fysieke omgeving, beleidsmaatregelen om de beheersbaarheid in de locaties te vergroten (aanpassing huisregels, ontwikkeling van een protocol omgaan met discriminatie, intimidatie en geweld), training ter verhoging van de weerbaarheid van de vrouwen en training van de medewerkers, gericht op het signaleren van onveilige situaties.

In 2006 ging het *Project Bestrijding Mensenhandel* van start met als doel te onderzoeken of en hoe mensenhandel en prostitutie vanuit het COA voorkomen kan worden, beleid te ontwikkelen en te implementeren om die problematiek tegen te gaan en een netwerk op te bouwen van relevante actoren om mee samen te werken aan de bestrijding van mensenhandel en prostitutie.³⁰ In het kader van het project analyseerden de onderzoekers het COA-beleid en bestudeerden zij vier cases (Hiemstra & Hurkens, 2006a en b).³¹

Het COA-project Bestrijding Mensenhandel

Enkele conclusies:

- bewoners kunnen in betrekkelijke anonimiteit leven in de opvang en bezoekers hebben vrij gemakkelijk toegang. Het komt voor dat bewoners zich op de locatie prostitueren;
- het huidige registratiesysteem voor de melding van incidenten is niet ingericht op registratie van zachte informatie (vermoedens/signalen). Er bestaat geen koppeling tussen informatie uit de Tijdelij-

²⁶ De IND werkt aan de ontwikkeling van risicoprofielen om risicogroepen vroegtijdiger en op systematischer wijze te kunnen herkennen.

²⁷ Besloten opvang was feitelijk al eind 2006 gestart in de vorm van de eerder genoemde 24-uurs toezicht en begeleiding.

²⁸ Ama's waren bij de aanvang van het project wel als risicogroep aangemerkt.

²⁹ Waarbij Van den Borne en Kloosterboer (2005) overigens wel opmerken dat van veel slachtoffers (namelijk 43%) de status niet bekend is.

³⁰ BNRM drong als lid van de begeleidingsgroep aan op aandacht ook voor overige uitbuiting en ook voor mannen als potentiële slachtoffers.

³¹ Het betrof een geval van prostitutie op locatie, een geval van mogelijke betrokkenheid als dader bij mensenhandel, een geval van daderschap en/of slachtofferschap van mensenhandel en een geval van slachtofferschap mensenhandel waarbij het slachtoffer een tijdelijke verblijfsstatus op grond van de B9 had.

- ke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV)³² en de reguliere opvang. Mogelijk relevante informatie uit de voorfase van de opvang (over prostitutie, angstig gedrag, criminaliteit) gaat dus verloren;
- de interne mogelijkheden van het COA om het regime te handhaven zijn beperkt tot zakgeld inhouden en (tijdelijke) verwijdering van het centrum. Voor zover signalen betrekking hebben op mensenhandel zullen deze mogelijkheden geen effect sorteren;
 - alleen (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming (MOB) vertrekken worden als vermist opgegeven. Voor volwassenen geldt dit niet;
 - de contacten tussen COA en lokale politie en Vreemdelingenpolitie zijn over het algemeen goed, al is de terugkoppeling vanuit de politie voor verbetering vatbaar;

Aanbevelingen voor het vergroten van de veiligheid in de opvang:

- vergroot kennis en vaardigheden van de COA medewerkers aangaande mensenhandel;
- ontwikkel visie op bestrijding mensenhandel en prostitutie en vertaal die naar de uitvoeringspraktijk;
- versterk het proces van signaleren, registreren en melden: meld signalen bij de juiste opsporingsdiensten en bij een centraal meldpunt binnen het COA;
- ontwikkel een aanpak om potentiële slachtoffers te signaleren (aan de hand van risicoprofielen) en volg en begeleid ze vanaf de binnenkomst;
- verbeter de ketenaanpak en informatie-uitwisseling, met name de samenwerking met politie, OM, KMar en IND.

Zie over ontwikkelingen op dit laatste punt en de activiteiten van de IND betreffende het signaleren van uitbuiting van asielzoekers Hoofdstuk 5.

Het COA heeft besloten het *Project Bestrijding Mensenhandel* te verlengen en het te beschouwen als het fundament onder het in 2007 te realiseren *Meldpunt Veiligheid* binnen de Directie Opvang van het COA.

Slachtoffers van overige uitbuiting

In Hoofdstuk 8, waar overige uitbuiting centraal staat, komen ook de slachtoffers daarvan uitgebreid aan de orde, evenals kenmerken die kwetsbaar maken voor uitbuiting. Het is algemeen bekend dat slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie niet gemakkelijk naar voren treden met hun ervaringen. Dit geldt echter ook voor slachtoffers van overige uitbuiting. Zij zien zichzelf niet altijd als slachtoffer, maar het kan ook verband houden met hun veelal illegale verblijfs- of arbeidsstatus, de angst voor uitzetting, de angst dat hun verklaring negatieve gevolgen zal hebben voor (illegaal werkende) collega's, het feit dat de situatie in het land van herkomst mogelijk nog slechter is en met opgebouwde schulden. Bedreiging kan in sommige gevallen van overige uitbuiting ook een rol spelen, en ook slachtoffers van overige uitbuiting kunnen beschaamd zijn over wat hen is overkomen.

³² In deze COA-voorziening verblijven asielzoekers die na aanmelding niet meteen door de IND gehoord kunnen worden in het aanmeldcentrum.

3.2.2 Slachtoffers ‘in cijfers’

Slachtofferregistratie STV

De STV heeft ondermeer de taak (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel te registreren. Dit betekent dat alle instanties en personen die te maken (denken te) hebben met een slachtoffer – bijvoorbeeld politie of hulpverlening, maar ook verontruste burgers – dit kunnen melden bij de STV, alwaar registratie plaatsvindt.³³ De politie is verplicht te melden. Anderen melden veelal omdat de STV iets voor hen kan betekenen, zoals het (indirect) regelen van opvang of andere faciliteiten voor het slachtoffer of het verstrekken van deskundig advies. Hoewel STV veel tijd besteedt aan het onder de aandacht brengen van het belang van melding, worden niet alle slachtoffers gemeld en weet STV niet evenveel over alle gemelde slachtoffers. Over bijvoorbeeld slachtoffers die in de opvang zijn geplaatst is vaak meer bekend dan over slachtoffers die door verontruste burgers worden gemeld, maar waar de STV verder geen bemoeienis mee heeft. Ook komt het voor dat cliënten, na ontdekking, uit het zicht verdwijnen en dat dossiers verspreid over verschillende instanties liggen (STV, Jaarverslag 2005). Het ontbreekt de STV aan capaciteit om deze informatie – voor zover elders beschikbaar – te achterhalen.³³ Verder zijn – zeker als de informatie beperkt is – dubbeltellingen niet uit te sluiten.

Deze paragraaf bevat informatie over de door de STV geregistreerde slachtoffers wier aantal, na een dip in 2003, de laatste jaren toenam: in 2004 waren het er 403 en in 2005 424.³⁴ De gegevens betreffen enkele basale achtergrondkenmerken van de slachtoffers, namelijk land van herkomst, leeftijd en sekse. Vervolgens wordt aangegeven wie de melders zijn en wordt, voor zover mogelijk en relevant, voor het jaar 2005 nadere achtergrondinformatie gepresenteerd.³⁵ De informatie in deze paragraaf is deels gebaseerd op de STV-jaarverslagen en deels op door de STV verstrekte bestanden.³⁶ Dit heeft (kleine) consequenties voor het gepresenteerde aantal geregistreerde (mogelijke) slachtoffers in 2004.³⁷

Tabel 3.1 bevat per jaar een rangordening van de vijf meest voorkomende landen van herkomst van slachtoffers.³⁸

³³ Voor de *Slachtoffermonitor Mensenhandel* (zie later in dit hoofdstuk) wordt getracht om - zover mogelijk - ontbrekende gegevens alsnog te verzamelen.

³⁴ Volgens voorlopige STV-data over 2006 waren het er in dat jaar 579.

³⁵ Voor 2005 is deze informatie voor het eerst op wat grotere schaal dan voorheen beschikbaar.

³⁶ Onder de tabellen is aangegeven of die gebaseerd zijn op secundaire analyses van de data (dan staat er ‘bestanden’) of op de jaarverslagen van de STV.

³⁷ In de STV jaarverslagen staat voor het jaar 2003 een totaal van 405 meldingen, de secundaire analyses door BNRM op een (door STV bijgewerkt) bestand leveren voor dat jaar een totaal van 403 op. In deze paragraaf wordt het aantal van 403 weergegeven bij resultaten van de secundaire analyses en het aantal van 405 waar terugggevallen werd op de STV-jaarverslagen.

³⁸ Het meest recente jaar bepaalde de volgorde waarin de landen in de tabel zijn genoemd.

Tabel 3.1 Rangordening van meest voorkomende herkomstlanden van slachtoffers, per jaar³⁹

Land	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Nederland	5	4		1	1	2
Bulgarije	1	1	1	2	2	1
Nigeria	4	2	3	4	3	3
Roemenië		3	2	3	4	4
Tsjechië					5	
Russische Federatie	2	5		5		5
Oekraïne	3		4			
Brazilië			5			

Bron: STV (bestanden).

Nederland is in 2004 en 2005 het meest voorkomende herkomstland van slachtoffers mensenhandel. Bulgarije is naar de tweede plaats gezakt en Nigeria en Roemenië afwisselend op plaats drie en vier.⁴⁰

Tabel 3.2 bevat de meest voorkomende nationaliteiten van de bij STV gemelde slachtoffers.⁴¹ In Bijlage 4 (Tabel B3.2) is een compleet overzicht van alle nationaliteiten – in alfabetische volgorde – opgenomen.

Tabel 3.2 Nationaliteit van bij STV geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Land	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Angolese	1	0%	3	1%	2	1%	2	0%	8	2%	16	1%
Braziliaanse	1	0%	-	-	12	5%	5	1%	8	2%	26	2%
Bulgarse	40	14%	59	17%	48	19%	55	14%	52	12%	254	15%
Chinese	10	4%	8	2%	8	3%	9	2%	5	1%	40	2%
Hongaarse	4	1%	1	0%	-	-	3	1%	9	2%	17	1%
Joegoslavische	3	1%	-	-	1	0%	2	0%	5	1%	11	1%
Kameroense	2	1%	10	3%	5	2%	11	3%	4	1%	32	2%
Litouwse	10	4%	13	4%	9	4%	3	1%	3	1%	38	2%
Marokkaanse	1	0%	4	1%	2	1%	11	3%	11	3%	29	2%
Moldavische	9	3%	14	4%	1	0%	6	1%	2	0%	32	2%
Nederlandse	11	4%	18	5%	11	4%	59	15%	98	23%	197	12%
Nigeriaanse	15	5%	45	13%	21	8%	39	10%	28	7%	148	9%
Oekraïense	18	6%	5	1%	14	5%	8	2%	10	2%	55	3%
Poolse	4	1%	9	3%	3	1%	8	2%	13	3%	37	2%

³⁹ Gebaseerd op de nationaliteit van de (mogelijke) slachtoffers.

⁴⁰ Uit voorlopige cijfers van de STV (tot en met augustus 2006) blijkt China in opkomst als belangrijk land van herkomst (STV Nieuws, 1, 2007).

⁴¹ Een nationaliteit is opgenomen als in de periode 2001 tot en met 2005 ten minste 25 slachtoffers die nationaliteit hadden, of in 2005 ten minste vijf slachtoffers.

Land	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Roemeense	4	1%	22	6%	31	12%	45	11%	23	5%	125	7%
Russische	27	10%	16	5%	11	4%	14	3%	13	3%	81	5%
Sierra Leone	6	2%	12	3%	11	4%	6	1%	14	3%	49	3%
Slowaakse	1	0%	2	1%	2	1%	3	1%	10	2%	18	1%
Tsjechische	8	3%	6	2%	3	1%	2	0%	18	4%	37	2%
Overige	37	13%	75	22%	43	17%	96	24%	63	15%	314	18%
Onbekend	72	25%	21	6%	19	7%	16	4%	27	6%	155	9%
Totaal	284	100%	343	100%	257	100%	403	100%	424	100%	1711	100%

Bron: STV (bestanden).

In 2004 en 2005 is er sprake van een forse toename van het aantal en aandeel Nederlandse slachtoffers. Het aantal en aandeel van Bulgaarse, Nigeriaanse en Roemeense slachtoffers was, net als in de jaren daarvoor, hoog. Het aantal Marokkaanse en Tsjechische slachtoffers groeide.

Tabel 3,3 bevat de leeftijdsverdeling van de in 2001 tot en met 2005 bij de STV gemelde slachtoffers.

Tabel 3,3 Leeftijdsverdeling van bij de STV gemelde slachtoffers, per jaar

Leeftijd	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	2	1%	-	-	2	1%	3	1%	1	0%	8	0%
15 t/m 17 jr	25	9%	41	12%	18	7%	23	6%	23	5%	130	8%
18 t/m 23 jr	86	30%	130	38%	112	44%	165	41%	167	39%	660	39%
24 t/m 30 jr	39	14%	56	16%	54	21%	141	35%	150	35%	440	26%
31 t/m 40 jr	12	4%	19	6%	25	10%	61	15%	50	12%	167	10%
41 jr en ouder	1	0%	5	1%	5	2%	-	-	15	4%	26	2%
Onbekend	119	42%	92	27%	41	16%	12	3%	18	4%	282	16%
Totaal	284	100%	343	100%	257	100%	405	100%	424	100%	1713	100%

Bron: STV (jaarverslagen).

De meeste slachtoffers waren in 2004 en 2005, net als in de jaren daarvoor, in de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar.

In 2005 bevonden zich onder de 424 nieuw aangemelde slachtoffers twee mannen. Zij werden beide in de prostitutie uitgebuit. In 2004 is één man of jongen gemeld,⁴² in 2003 geen.

⁴² Bron: mondelinge informatie van de STV.

Nadere achtergrondinformatie over de slachtoffers

In 2003 nam de STV een geautomatiseerd systeem met een keur aan (achtergrond)variabelen in gebruik. Na startproblemen zou met ingang van 2005 meer informatie over de geregistreerde (mogelijke) slachtoffers beschikbaar zijn dan voorheen. Het blijkt echter moeilijk deze informatie te achterhalen, zodat voor veel cliënten bepaalde informatie ontbreekt. Toch is ervoor gekozen enkele (achtergrond)kenmerken te presenteren die (desondanks) interessant kunnen zijn. Van de 424 in 2005 aangemelde cliënten is bekend dat er ten minste:

- 50 (12%) kinderen hebben;⁴³
- 8 (2%) een GGZ indicatie hebben, 170 (40%) niet (voor 246 - 58% - onbekend);
- 13 (3%) drugs gebruiken, 118 (28%) niet (voor 293 - 69% - onbekend);
- 13 (3%) zwanger zijn, 80 (19%) niet (voor 331 - 78% - onbekend);
- 8 (2%) ook uitgebuit zijn buiten de prostitutie,⁴⁴ 167 (39%) niet (voor 249 - 59% - onbekend);
- 8 (2%) (ook) in thuiswerk in de prostitutie werkzaam zijn geweest, 167 (39%) niet (voor 249 - 59% - onbekend) (Bron: STV-bestanden).

Bovengenoemde cijfers en percentages moeten – door de vele ontbrekende gegevens – als ondergrens worden beschouwd.

In 2005 maakten 43 van de bij de STV geregistreerde slachtoffers gebruik van bedentijd. In 2004 waren dat er eveneens 43. Dit is in beide jaren rond de 13% van de slachtoffers met niet-Nederlandse nationaliteit.⁴⁵

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de verschillende categorieën melders in de periode van 2001 tot en met 2005.

Tabel 3.4 Melders van slachtoffers, per jaar

Melder	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Politie ⁴⁶	135	48%	193	56%	153	60%	192	47%	218	51%	891	52%
Opvangvoorziening ⁴⁷	23	8%	24	7%	20	8%	49	12%	75	18%	191	11%
Vluchtelingenwerk/asiel ⁴⁸	17	6%	25	7%	17	7%	12	3%	19	4%	90	5%
Hulpverleningsinstelling ⁴⁹	8	3%	11	3%	10	4%	18	4%	2	0%	49	3%

⁴³ Dertig cliënten hebben hun kinderen bij zich in Nederland, van 17 cliënten verblijven de kinderen in het land van herkomst, van de overigen is onbekend waar hun kinderen verblijven (Bron: STV Jaarverslag 2005).

⁴⁴ In de horeca, in het huishouden of als au-pair.

⁴⁵ In 2005 hadden 326 slachtoffers een niet-Nederlandse nationaliteit, in 2004 waren dat er 344.

⁴⁶ Daarbij gaat het om alle mogelijke politiediensten die met mensenhandel te maken (kunnen) krijgen.

⁴⁷ Waaronder voorzieningen voor maatschappelijke- en vrouwenopvang en religieuze, particuliere of lokale initiatieven.

⁴⁸ Daarbij gaat het om beroepsgroepen die werkzaam zijn in aanmeldcentra, opvangcentra en asielzoekerscentra, zoals Vluchtelingenwerk, maar ook om begeleiders en medische staf, het COA en het Grenshospitium.

⁴⁹ Algemeen Maatschappelijk Werk, Prostitutie Maatschappelijk Werk en de casemanagers en coördinatoren van

Melder	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Jeugdhulpverlening ⁵⁰	12	4%	10	3%	6	2%	14	3%	6	1%	48	3%
Gezondheidszorg/ veldwerk ⁵¹	3	1%	5	1%	4	2%	3	1%	5	1%	20	1%
Juridische/ Maatschappelijke dienstverlening ⁵²	11	4%	13	4%	3	1%	22	5%	10	2%	59	3%
Slachtoffer zelf	6	2%	11	3%	3	1%	12	3%	12	3%	44	3%
Onbekend ⁵³	-	-	-	-	-	-	-	-	37	9%	37	2%
Overige ⁵⁴	69	24%	51	15%	41	16%	83	20%	40	9%	284	17%
Totaal	284	100%	343	100%	257	100%	405	100%	424	100%	1713	100%

Bron: STV (jaarverslagen).

In 2005 is de politie, evenals de voorgaande jaren, verreweg de belangrijkste melder, op afstand gevolgd door de opvangvoorzieningen.

IND-registratie van slachtoffers in de B9

BNRM vraagt jaarlijks bij de IND na hoeveel (mogelijke) slachtoffers en getuigen van mensenhandel een beroep doen op de B9-regeling en op grond daarvan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen.⁵⁵ Door de gevolgen van de (gefaseerde) overname door de IND van taken van de Vreemdelingendiensten konden deze gegevens enige tijd niet worden geleverd. Inmiddels zijn de IND-gegevens weer beschikbaar, maar tijdens de analyses bleek dat de data over de periode voor en tijdens de ‘overname’ – dus tot en met het jaar 2004 – onvolkomenheden bevatten, die niet konden worden verklaard of opgelost (zie Bijlage 2). Met ingang van het jaar 2005 is de registratie van B9-gegevens weer compleet. Besloten is om in de onderhavige rapportage op dit punt een nieuwe start te maken en te rapporteren vanaf 2005. Waar relevant worden vergelijkingen gemaakt met de periode waarover ook betrouwbare B9-gegevens bekend zijn: 1998 tot en met 2002.^{NRM3}

Van belang om te vermelden is dat:

– de gegevens betrekking hebben op slachtoffers van mensenhandel die illegaal in Neder-

de regionale hulpverleningsnetwerken (de integratienetwerken).

⁵⁰ Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg en het Voogdijmaatschappelijk werk van Stichting NIDOS.

⁵¹ Instellingen (GGD's, artsen, ziekenhuismedewerkers) die op de werkplek of tijdens spreekuren medische zorg en voorlichting bieden aan prostituees.

⁵² In het jaarverslag over 2004 wordt de categorie ‘maatschappelijke dienstverlening’ geïntroduceerd (zonder specificatie). Daarvoor werd gewerkt met de categorie ‘juridische dienstverlening’ (Bureaus voor Rechtspraak, Sociale Raadslieden, Bureaus voor slachtofferhulp en advocaten). In Tabel 3,4 betreffen de jaren 2001 en 2002 gegevens over ‘juridische dienstverlening’, de jaren daarna gegevens over ‘maatschappelijke dienstverlening’.

⁵³ Het valt op dat er vóór 2005 geen melders als ‘onbekend’ zijn gecategoriseerd.

⁵⁴ Tot en met het jaar 2004 onderscheidde de STV ook meldingen van particulieren. Deze meldingen zijn vanaf 2005 in de categorie ‘overige’ ondergebracht. Verder bevat deze categorie bijvoorbeeld migrantenorganisaties.

⁵⁵ Voor het gemak wordt in het vervolg kortweg gesproken over ‘aanvragen en verlenen van de B9’.

- land verblijven en die mee (willen) werken met politie en justitie;
- incidenteel – abusievelijk – ook kinderen van slachtoffers en kinderen van getuigen als B9-aanvragers zijn geregistreerd;
- niet alle B9-aanvragen ook in het jaar van aanvraag worden afgehandeld.

Voor de onderzoeksverantwoording en enkele kanttekeningen bij de gegevens wordt verwezen naar Bijlage 2.

In 2005 ontving de IND 77 B9-aanvragen.⁵⁶ Dit is fors minder dan in 2001 en 2002, toen waren het er respectievelijk 145 en 160. Het aantal aanvragen lag in die jaren echter wel (veel) hoger dan in de jaren daarvoor.

In 2005 gaf de IND 61 B9-vergunningen af. Ook dit aantal lag in de jaren 2001 en 2002 hoger en in de jaren dáárvoor lager.

STV registratie B9-aanvragen

De STV registreerde voor het jaar 2005 60 B9-aanvragen, minder dus dan de IND. Blijkbaar wordt of niet iedereen die een B9-aanvraag doet ook bij de STV gemeld, of de STV-registratie is op dit punt niet compleet.

De STV maakt wel onderscheid tussen slachtofferaangevers en getuige-aangevers: 54 van de 60 bij STV geregistreerde aanvragen betreffen slachtoffers (90%) en 6 getuigen (10%). Een jaar eerder was deze verhouding nagenoeg gelijk.⁵⁷

Nog niet nader geanalyseerde gegevens van de IND wijzen uit dat het aantal B9-aanvragen en -verleningen in 2006 veel hoger was. In 2006 waren er 180 B9-aanvragen en 150 -verleningen.

Tabel 3,5 bevat de leeftijdsverdeling van slachtoffers/getuigen die in 2005 een B9 aanvragen/kregen.

Tabel 3,5 *Leeftijdsverdeling van personen met (aanvraag) B9 (2005)*

Leeftijd	Aanvragen		Verleningen	
	N	%	N	%
0 t/m 10 jaar	2	3%	0	-
11 t/m 17 jaar	5	7%	5	8%
18 t/m 25 jaar	36	47%	29	48%
26 t/m 30 jaar	22	29%	18	30%
31 t/m 40 jaar	10	13%	8	13%
41 jaar en ouder	2	3%	1	2%
Totaal	77	100%	61	100%

⁵⁶ Van de 77 aanvragers kwamen er 22 al eerder in aanraking met de IND, bijvoorbeeld voor een asielaanvraag.

⁵⁷ In 2004 was volgens de STV-registratie 89% van de aanvragers slachtoffer en 11% getuige.

Bijna de helft van de personen voor wie een B9 is aangevraagd c.q. afgegeven, is in de leeftijd van 18 tot 26 jaar. Bijna eenderde is in de leeftijd van 26 tot en met 30 jaar. Onder de aanvragers bevinden zich 7 minderjarigen. De jongste twee kinderen zijn waarschijnlijk kinderen van slachtoffers.⁵⁸ Voor de vijf minderjarigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar geldt dit echter niet. Zij hadden een eigenstandig dossier en waren niet gekoppeld aan andere personen.

Vrijwel alle B9-aanvragers in 2005 zijn vrouw. Onder de 77 aanvragers bevinden zich 3 mannen (4%). Eén van deze ‘mannen’ is 7 jaar en waarschijnlijk een kind van een slachtoffer (zie hierboven). Ook in 2002 en de jaren daarvoor was het percentage mannen onder de aanvragers laag.⁵⁹

Van degenen die daadwerkelijk een B9-verblijfsvergunning kregen is 98% vrouw en 2% man.⁶⁰

Tabel 3.6 bevat een overzicht van de meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers en getuigen met een B9(-aanvraag).⁶¹ Een tabel met alle nationaliteiten is opgenomen in Bijlage 4 (Tabel B3.6).

Tabel 3.6 Nationaliteit personen met (aanvraag) B9 (2005)

Nationaliteit	Aanvragen		Verleningen	
	N	%	N	%
Bulgaarse	12	16%	11	18%
Sierra Leonese	7	9%	8 ⁶²	13%
Roemeense	6	8%	6	10%
Nigeriaanse	6	8%	4	7%
Russische	5	7%	5	8%
Overige	39	51%	26	43%
Onbekend ⁶³	2	3%	1	2%
Totaal	77	100%	61	100%

⁵⁸ Beide kinderen delen namelijk een dossier met een vrouw met dezelfde achternaam die qua leeftijd de moeder kan zijn. Ook waren de aanvragen van ‘moeder’ en ‘kind’ afkomstig uit dezelfde gemeente en politieregio. Eén van de ‘moeders’ heeft bovendien dezelfde nationaliteit als het ‘kind’, bij de andere was dit onbekend. De nationaliteit van het kind was als ‘onbekend’ geregistreerd.

⁵⁹ Percentage mannen per jaar respectievelijk 8% (1998), 16% (1999), 1% (2000), 4% (2001) en 7% (2002).

⁶⁰ Het betreft 60 vrouwen en 1 man. Percentage mannen in eerder jaren respectievelijk 2% (1998), 6% (1999), 2% (2000), 3% (2001), 3% (2002).

⁶¹ Een nationaliteit is in de tabel opgenomen als vijf of meer slachtoffers/getuigen de betreffende nationaliteit bezaten.

⁶² Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat er meer B9-verleningen dan -aanvragen zijn van slachtoffers/getuigen met de Sierra Leonese nationaliteit. Dit is echter mogelijk omdat niet alle aanvragen ook in het jaar van aanvraag worden afgehandeld.

⁶³ Dit betreft waarschijnlijk personen die ooit als ongedocumenteerde asielzoeker in Nederland arriveerden en van wie later de nationaliteit alsnog is vastgesteld.

In 2005 heeft een zesde van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel, voor wie een B9-verblijfsvergunning is aangevraagd c.q. afgegeven, de Bulgaarse nationaliteit. Bulgarije staat daarmee – net als in 2002 en eerdere jaren – aan de top van herkomstlanden van slachtoffers en getuigen ‘in de B9’. Sierra Leone staat in 2005 op de tweede plaats, gevolgd door Roemenië, Nigeria en de Russische Federatie.

In Tabel 3.7 zijn de slachtoffers/getuigen met B9(-aanvraag) ingedeeld naar herkomstregio. Daarbij wordt binnen Europa – waar veel slachtoffers vandaan komen – onderscheid gemaakt tussen landen die in 1995 lid waren van de EU,⁶⁴ landen die in 2004 lid werden van de EU of die op dat moment kandidaat-lid waren en in 2007 toetraden,⁶⁵ niet-EU-landen in Oost-Europa⁶⁶ en niet-EU-landen in West-Europa.⁶⁷ Daarnaast worden continenten onderscheiden.⁶⁸

Tabel 3.7 Herkomstregio personen met (aanvraag) B9 (2005)

Herkomstregio	Aanvragen		Verleningen	
	N	%	N	%
EU: 1995	2	3%	2	3%
EU: nieuwe (kandidaat)lidstaten 2004	26	34%	26	43%
Niet-EU-landen Oost-Europa	15	20%	10	16%
Niet-EU-landen West-Europa	1	1%	1	2%
Afrika	19	25%	17	28%
Latijns-Amerika & Caraïben	4	5%	1	2%
Azië	8	10%	3	5%
Onbekend	2	3%	1	2%
Totaal	77	100%	61	100%

Het merendeel van de slachtoffers en getuigen, voor wie in 2005 een B9-verblijfsvergunning is aangevraagd of afgegeven, is afkomstig uit de landen die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU, Afrika en niet-EU-landen in Oost-Europa.

De politie meldt slachtoffers en getuigen van mensenhandel, die in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling, aan bij de IND. De IND verstrekt de verblijfsvergunningen en registreert – naast andere kenmerken – uit welke poli-

⁶⁴ België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk, Zweden.

⁶⁵ Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije en Roemenië.

⁶⁶ Russische Federatie, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Klein-Joegoslavië, Macedonië, Kroatië, Montenegro, Kazachstan, Turkije, Kyrgyzstan.

⁶⁷ Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Eiland Man, Faeröer Eilanden, Andorra, Gibraltar, Griekenland, Heilige Stoel, San Marino, Liechtenstein, Monaco.

⁶⁸ Alleen opgenomen in de tabel als daar personen met B9(-aanvraag) vandaan kwamen.

tieregio en uit welke gemeente een aanvraag afkomstig is. Tabel 3.8 geeft daarvan een overzicht.

Tabel 3.8 Politieregio waaruit Bg(-aanvraag) afkomstig is (2005)

Regio	Aanvragen		Verleningen	
	N	%	N	%
Groningen	2	3%	3	5%
Friesland	10	13%	8	13%
Drenthe	1	1%	2	3%
IJsseland	3	4%	1	2%
Twente	3	4%	3	5%
Noord- en Oost-Gelderland	5	7%	4	7%
Gelderland-Midden	3	4%	2	3%
Gelderland-Zuid	-	-	-	-
Utrecht	9	12%	5	8%
Noord-Holland Noord	2	3%	-	-
Zaanstreek-Waterland	-	-	1	2%
Kennemerland	3	4%	2	3%
Amsterdam-Amstelland	8	10%	6	10%
Gooi en Vechtstreek	1	1%	1	2%
Haaglanden	2	3%	2	3%
Hollands Midden	1	1%	1	2%
Rotterdam-Rijnmond	10	13%	9	15%
Zuid-Holland-Zuid	1	1%	1	2%
Zeeland	-	-	-	-
Midden- en West-Brabant	1	1%	1	2%
Brabant-Noord	1	1%	-	-
Brabant-Zuid-Oost	2	3%	2	3%
Limburg-Noord	-	-	-	-
Limburg-Zuid	1	1%	1	2%
Flevoland	1	1%	2	3%
Onbekend	7	9%	4	7%
Totaal	77	100%	61	100%

Bg-aanvragen zijn – evenals verleningen – naar verhouding vaak afkomstig uit Friesland, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht en Amsterdam-Amstelland.

Veel slachtoffers en getuigen willen na afloop van de B9 in Nederland blijven.^{NRM3} De IND-contactpersonen mensenhandel registreren sinds ruim een jaar (handmatig) hoeveel slachtoffers/getuigen een aanvraag voor voortgezet verblijf indienden en hoeveel daarvan werden gehonoreerd. Deze aanvragen worden in principe door hen afgehandeld, hoewel niet uitgesloten kan worden dat in een enkel geval ook andere IND-medewerkers aanvragen hebben behandeld. Deze zijn dan niet meegeteld. Bij de IND-contactpersonen mensenhandel zijn in 2006 34 aanvragen voor voortgezet verblijf binnengekomen, waarvan er – in eerste aanleg – evenveel zijn gehonoreerd als afgewezen (17 om 17).⁶⁹

3.3 Voor slachtoffers beschikbare voorzieningen

In het navolgende passeert eerst een aantal algemene ontwikkelingen rond hulpverlening aan en begeleiding van slachtoffers alsmede (andere) voor hen beschikbare voorzieningen de revue (§3.3.1). Daarna komen specifieke hulpverleningsinstellingen en initiatieven aan de orde (§3.3.2).

3.3.1 Algemene ontwikkelingen en voorzieningen

De relevante ontwikkelingen rond hulpverlening aan en begeleiding van slachtoffers en (andere) voor hen beschikbare voorzieningen, worden in min of meer chronologische volgorde behandeld, dat wil zeggen de volgorde waarin een slachtoffer ermee te maken krijgt, of kan krijgen.⁷⁰ Achtereenvolgend gaat het om: het doen van aangifte, verbeteringen in de toepassing van de B9, slachtoffers mensenhandel in vreemdelingenbewaring, rechtsbijstand vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, rechtsbijstand slachtoffers mensenhandel, schadevergoedingsmogelijkheden voor slachtoffers mensenhandel, de integrale ketenaanpak, veiligheid in de opvang, categorale of integrale opvang, voortgezet verblijf en de rol van het Veiligheidsdossier daarbij en de Slachtoffermonitor.

Aangifte doen

In de derde BNRM-rapportage werd opgemerkt dat het slachtoffers niet altijd gemakkelijk wordt gemaakt om aangifte te doen. Een van de aanbevelingen in die rapportage luidde dan ook dat slachtoffers van mensenhandel daartoe zo goed en zo snel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld. Inmiddels heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat opsporingsambtenaren op grond van artikel 163 Sv in beginsel verplicht zijn om de aangifte van een strafbaar feit op te nemen. Op die hoofdregel is slechts één uitzondering mogelijk, namelijk als op voorhand, zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging waarvan men aangifte wil doen niet is te kwalificeren

⁶⁹ Bron: mondelinge informatie van de IND. Niet bekend is hoeveel slachtoffers in bezwaar zijn gegaan of met welk resultaat.

⁷⁰ Sommige van deze onderwerpen zijn alleen relevant in relatie tot buitenlandse slachtoffers zonder verblijfsvergunning.

als een strafbaar feit, aldus de ombudsman. Ook in gevallen waarin het idee post zou kunnen vatten dat het degene die aangifte wil doen voornamelijk om de vreemdelingenrechtelijke consequenties van de aangifte gaat, geldt de hoofdregel dat de aangifte moet worden opgenomen. Onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dient in dit stadium een rol te spelen.⁷¹

Klacht over niet opnemen aangifte mensenhandel

Het oordeel van de Nationale ombudsman is gebaseerd op onderzoek (in 2006) naar een klacht van een vrouw uit Kameroen die (in 2003 en 2004) in Amsterdam aangifte wilde doen van mensenhandel, maar hiertoe noch door de politie, noch door de officier van justitie in de gelegenheid werd gesteld, omdat er onvoldoende aanknopingspunten zouden zijn voor nader onderzoek. De ombudsman overwoog dat de politie – en later ook de officier van justitie – kennelijk het idee had dat het verzoekerster in feite ging om het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van de B9 en niet zozeer om de opsporing en vervolging van een strafbaar feit. Uit onderzoek naar de betrouwbaarheid van verzoeksters verklaringen rees twijfel over de juistheid van de reis- en verblijfgegevens en de aangifte werd niet opgenomen.

Zoals aanbevolen door de Nationale ombudsman aan de minister van Justitie is deze conclusie betreffende het opnemen van aangifte van mensenhandel⁷² onder de aandacht gebracht van (onder andere) de arrondissementsparketten.⁷³

Verbeteringen in de toepassing van de B9

In Hoofdstuk 2 is aangegeven dat er niet alleen verbeteringen nodig waren in de B9-regeling, maar ook in de toepassing daarvan. Dit vereist inzet van alle partijen die een taak hebben in de uitvoering van de B9, en permanente aandacht voor verspreiding van kennis over de regeling.

B9-conferentie en aanpassingen in de toepassing van de B9-regeling

Volgend op een toezegging tijdens het AO mensenhandel van 18 januari 2003, organiseerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I), samen met de IND, STV en BNRM, de werkconferentie *Uitvoering B9-regeling*.⁷⁴ Doel van die conferentie was, door overleg met de bij de uitvoering van de B9-regeling betrokken ketenpartners, te komen tot een verbeterde uitvoering daarvan, zonder dat er sprake zou hoeven te zijn van aanpassing van de regeling zelf. De bijeenkomst leidde tot diverse concrete acties:

- er werd een breed samengestelde redactieraad ingesteld die zorg draagt voor verspreiding van actuele en heldere informatie over de B9-regeling;
- de basis werd gelegd voor het zogenaamde *Veiligheidsdossier*, een initiatief om slachtoffers mensenhandel te helpen bij het verzamelen van feiten en omstandigheden die bij de beoordeling van een

⁷¹ Rapport 2006/0279 d.d. 10 augustus 2006.

⁷² De ombudsman heeft het hier overigens over *vrouwenhandel*.

⁷³ Brief van het College van procureurs-generaal d.d. 28 november 2006.

⁷⁴ Conferentie gehouden op 17-18 juni 2004 te Den Haag.

- aanvraag voor voortgezet verblijf na de B9 een rol spelen;
- naar aanleiding van de conferentie vergrootte de Raad voor de Rechtsbijstand het aantal uren rechtshulp dat een slachtoffer mensenhandel kan krijgen voor bijstand in de procedure;
- het Ministerie van BuZa stelde voor een aantal landen thematische ambtsberichten mensenhandel op;⁷⁵
- de conferentie resulteerde in structureel overleg tussen de ketenpartners over de uitvoering van de B9-regeling en aanverwante zaken: het *STV Platform*.⁷⁶

In het STV Platform wisselt een groot aantal ketenpartners periodiek informatie uit over knelpunten in de uitvoering van de B9. De brede samenstelling van het overleg maakt het in het algemeen mogelijk vlot de reden voor geconstateerde knelpunten te vinden en tot een oplossing te komen, al zijn bepaalde knelpunten hardnekkig. Zo komt het in bepaalde regio's nog steeds voor dat slachtoffers (en hun advocaat) door het OM niet worden geïnformeerd over de voortgang van 'hun' strafzaak,⁷⁷ duurt het vaak lang voordat B9-pasjes worden uitgereikt en verschillen gemeenten in hun beleid ten aanzien van het werken door slachtoffers.⁷⁸ Een ander hardnekkig knelpunt betreft het moment van aanbieden van de B9.

Het moment van aanbieden van de B9

Er is onduidelijkheid over het moment waarop een (mogelijk) slachtoffer moet worden gewezen op het bestaan van de B9-regeling. Dit speelt vooral een rol wanneer inbewaringstelling van een vreemdeling aan de orde is vanwege illegaal verblijf. Volgens de regeling dient de politie de vreemdeling al bij *geringe aanwijzing*⁷⁹ dat er sprake is van mensenhandel te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte ter zake. Deze formulering laat weinig ruimte voor interpretatie over het moment waarop de B9 aan een mogelijk slachtoffer (c.q. getuige) moet worden aangeboden. Volgens de Rechtbank Amsterdam⁸⁰ betekent het bestaan van een geringe aanwijzing van mensenhandel op het moment van staandhouding dan ook dat de vreemdeling niet in bewaring mag worden gesteld zonder dat hem of haar eerst de bedenktijd uit de B9-regeling is aangeboden. De Vreemdelingenrechter in Groningen⁸¹ oordeelde echter dat het feit dat op het moment van aantreffen van een vreemdeling al een aanwijzing bestond dat hij slachtoffer was van mensenhandel niet afdoet aan de juistheid van het standpunt dat tot inbewaringstelling mocht worden overgegaan alvorens de B9-procedure aan te bieden. Het bestaan van een dergelijke aanwijzing zegt op zichzelf niets over het moment waarop de B9-procedure moet worden aangeboden, aldus deze rechter. In hoger beroep sanctioneerde de Raad van State het oordeel van de Rechtbank Groningen⁸² en oordeelde: "Dat bij de inbewaringstelling [...] bekend was dat ap-

⁷⁵ Deze ambtsberichten, thans beschikbaar over Roemenië, de Russische Federatie, Bulgarije en de Oekraïne, bevatten een beschrijving van de aanpak van mensenhandel, de opvang en begeleiding van slachtoffers en de wijze waarop men tegen prostitutie aankijkt in de betreffende landen. Voorts wordt in het algemene ambtsbericht over Nigeria aandacht besteed aan deze onderwerpen.

⁷⁶ Het WODC maakte een uitgebreid verslag van de conferentie. Zie ook de brief van de minister voor V&I van 2 augustus 2004 over het resultaat van de conferentie (*Kamerstukken II 2003/04*, 28 638, nr. 11).

⁷⁷ Dit in strijd met de *Aanwijzing Slachtofferzorg* (d.d. 1 juni 2004).

⁷⁸ Het is spijtig dat de VNG niet deelneemt aan het overleg.

⁷⁹ In de aangepaste B9-regeling van 1 januari 2007 wordt zelfs gesproken van de *geringste aanwijzing*, wat als een verdere aanscherping kan worden beschouwd.

⁸⁰ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, 6 juli 2004 (AWB 04/28539).

⁸¹ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, 24 mei 2006 (LJN AX6793).

⁸² Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, 30 juni 2006 (MigratieWeb veo6000964).

pellant was aangetroffen in het kader van een onderzoek naar mensenhandel en mensensmokkel, doet niet af aan de rechtmatigheid van de maatregel, nu een vreemdeling ook onder die omstandigheden in bewaring mag worden gesteld.” De Raad van State acht het gegeven dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan voldoende om die inbewaringstelling rechtmatig te achten, ongeacht of de vreemdeling (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel.⁸³

Dit oordeel van de Raad van State valt moeilijk te rijmen met de tekst en zeker niet met de geest van de B9-regeling. Met de B9-regeling geeft de Nederlandse overheid onder meer uitvoering aan de bepalingen ten behoeve van slachtoffers van mensenhandel zoals opgenomen in het Palermo Protocol (art. 6). Over het moment van aanbieden van de bedenkijd laat de B9-regeling geen twijfel. Over de wijze waarop die bedenkijd moet worden benut laat de regeling ook niet veel ruimte: “de bedenkijd is bedoeld om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen”. Hiermee verhoudt een verblijf in vreemdelingenbewaring zich slecht. Voorop staat dat slachtoffers mensenhandel bescherming van de overheid behoeven en dat zou zich niet moeten beperken tot een papieren regeling.

Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring

BLinN startte in 2003 een onderzoek naar (vrouwelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Zoals ook blijkt uit bovenstaande kadertekst komen slachtoffers van mensenhandel die Nederland niet op eigen gelegenheid verlaten soms in vreemdelingenbewaring terecht.⁸⁴ Het is niet exact bekend hoe vaak dit voorkomt, maar in 2003 en 2004 kenden STV en BLinN 16 gevallen van (vermoedelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring. Deze cases zijn in het kader van het BLinN-onderzoek bestudeerd. Daarnaast is literatuur bestudeerd, werden 26 interviews gehouden⁸⁵ en werd een Ronde Tafelbijeenkomst georganiseerd over de resultaten.

Bevindingen uit het onderzoek vrouwelijke slachtoffers mensenhandel in vreemdelingenbewaring *Knelpunten die naar voren kwamen:*

- niet herkennen van slachtoffers mensenhandel in de fase vóór vreemdelingenbewaring;
- slachtoffers in de asielprocedure lopen, wanneer zij niet snel hun verhaal over slachtofferschap mensenhandel vertellen, het risico niet geloofd te worden;
- niet herkennen van slachtoffers mensenhandel tijdens de vreemdelingenbewaring. Door frequente wisseling van locaties en van personeel gaat kennis en ervaring verloren. De medewerkers van particuliere beveiligingsbedrijven die gebruikt worden voor het toezicht zijn niet op de hoogte van de positie van vreemdelingen in bewaring en kunnen mensenhandel niet signaleren;
- problemen met de rechtsbijstand door piketadvocaten. Op dit punt wordt inmiddels actie ondernomen teneinde verbetering te bewerkstelligen (zie kadertekst hieronder);

⁸³ Zie voor kritiek op deze redenering de noot van Van Kalmthout bij bovengenoemde uitspraak.

⁸⁴ Bijvoorbeeld doordat een slachtoffer bij signalering niet is geïnformeerd over haar rechten, of aangeeft geen slachtoffer te zijn. Of omdat een slachtoffer na de bedenkijd besluit geen aangifte te doen, of informatie levert die onvoldoende aanknopingspunten biedt voor (verder) onderzoek en om die reden geen verdere aanspraak kan maken op de B9-regeling. Dit laatste is ook het geval wanneer de strafrechtelijke procedure is beëindigd (op dit punt is de B9-regeling inmiddels enigszins aangepast (zie Hoofdstuk 2). Ook verblijven sommige slachtoffers enkele dagen in vreemdelingenbewaring om hen te kunnen horen en de situatie te kunnen onderzoeken, of omdat er niet direct geschikte opvang voorhanden is (Claassen, 2005).

⁸⁵ Met politie, IND, de Dienst Justitiële Inrichtingen Beleid, Rechtsbijstand, externe organisaties en een slachtoffer van mensenhandel.

- vrijwillige terugkeer is moeilijk vanuit vreemdelingenbewaring en daarmee ook terugreizen via IOM en het verkrijgen van de ondersteuningsbijdrage vanuit IOM;
- de coördinatie en communicatie tussen de Vreemdelingenpolitie, IND en de terugkeerfunctionarissen⁸⁶ van de detentiecentra loopt niet vlekkeloos. Soms is samen met een externe organisatie een terugkeertraject in gang gezet en wordt een mogelijk slachtoffer onverwacht vrijgelaten en verdwijnt uit het zicht van de hulpverlening;
- registratie op slachtofferschap mensenhandel vindt slechts sporadisch plaats en verschillende (registratie)systemen zijn niet compatibel;
- betrokken instanties zijn niet voldoende bekend met het bestaande hulpverleningsaanbod.

Aanbevelingen:

- in brede zin prioriteit en aandacht voor signalering van slachtoffers mensenhandel;
- training en bijscholing van piketadvocaten wat betreft signalering van mensenhandel en kennis van de B9-regeling;
- expertise concentreren door vrouwelijke vreemdelingen op een vaste locatie onder te brengen met deskundig personeel en niet gemengd met strafrechtelijk gedetineerden;⁸⁷
- vrijwillige terugkeer, ook met steun van IOM, moet mogelijk zijn;
- er moet een rapportageplicht komen voor instellingen over aanwezigheid van slachtoffers mensenhandel en wat er met hen is gebeurd.

In aansluiting op het onderzoek is BLinN in samenwerking met SAMAH een project gestart, gericht op signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel en (ex)ama's (de doelgroep van SAMAH) in vreemdelingenbewaring.⁸⁸

(Bron: Claassen, 2005).

De signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring is inmiddels verbeterd en de aandacht voor deze groep is toegenomen. Het Ministerie van Justitie initieerde in 2006 enkele malen een overleg met vertegenwoordigers van politie, IND, STV, IOM en BLinN, waar oplossingen werden gezocht voor knelpunten op het gebied van signalering en ondersteuning van deze (mogelijke) slachtoffers.⁸⁹ BLinN had in 2006 contact met 43 (mogelijke) slachtoffers (40 vrouwen en drie mannen) in vreemdelingenbewaring, waarvan er 14 aangifte deden en in de B9 terecht kwamen.

Kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring

Klachten over de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring en een verkennend onderzoek in Den Bosch (Van den Elshout, 2000 in Jacobs e.a.,

⁸⁶ De terugkeerfunctionaris legt procedures uit, geeft informatie, regelt praktische zaken, is doorgeefluik van IND en Vreemdelingenpolitie en probeert vreemdelingen te motiveren voor terugkeer. Volgens Van Kalmthout e.a. (2004), die onderzoek deden naar mannen in vreemdelingenbewaring, waarbij zij zich overigens niet richtten op mensenhandel, is de rol van de terugkeerfunctionaris onduidelijk en komt daardoor niet goed uit de verf.

⁸⁷ Een zeer beperkte eerste inventarisatie onder strafrechtelijke instellingen maakte overigens duidelijk dat daar naar alle waarschijnlijkheid, zij het incidenteel, ook slachtoffers van mensenhandel verblijven.

⁸⁸ *Humanitas Heuvelrug* in Zeist en het project *Samen Reïntegreren* van *Stichting MADI Humanitas Rotterdam* zijn hierbij betrokken.

⁸⁹ Zo zijn afspraken gemaakt voor training van de *Terugkeerorganisatie*, het onderdeel van Justitie dat verantwoordelijk is voor migranten in vreemdelingenbewaring.

2006) waren voor de Raden voor de Rechtsbijstand aanleiding om een landelijk onderzoek over dit onderwerp te laten doen.

Kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, een onderzoek

De onderzoekers Jacobs, Bruinsma en Van Haaf (2006) melden dat lang niet alle vreemdelingen in de 'piketfase' door een advocaat blijken te worden bezocht. Tijdens de bewaringsfase verloopt de communicatie tussen vreemdeling en advocaat in de meeste gevallen schriftelijk; bezoeken van rechtsbijstandsverleners aan penitentiaire instellingen lijken zelden voor te komen. Op zitting is, zeker bij vervolggeroepen, lang niet altijd een advocaat aanwezig. Degenen die er wel zijn, zijn niet altijd deskundig. Schattingen van vreemdelingenrechters over het aantal 'wanpresteerders' variëren van 0-25% met een zwaartepunt rond de 10-20%. De groep van excellente advocaten (met goede kennis van relevante, recente jurisprudentie) is ongeveer even groot. Een deel van de wanpresteerders is volgens de onderzoekers malafide te noemen "waar zij zich bedienen van onoorbare praktijken als het herhaaldelijk en zonder bericht van verhinderd niet verschijnen op zitting, geen enkele kennis van zaken tonen of met valse voorwendselen nieuwe cliënten werven" (Jacobs, Bruinsma & Van Haaf, 2006, p.74). Menigeen weet om wie het gaat, maar niemand neemt de verantwoordelijkheid om hen aan de kaak te stellen, aldus de onderzoekers.

Hoewel het onderzoek niet over slachtoffers mensenhandel gaat zijn die er wel onder de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring en de aanbevelingen zijn ook van toepassing op rechtsbijstand aan hen. De onderzoekers bevelen aan dat de Raad voor Rechtsbijstand op bovengenoemde punten een actieve, sterker controlerende rol gaat vervullen. De beloning van de rechtsbijstandverleners zou afhankelijk moeten zijn van verschijnen op zitting en bezoeken aan de cliënt en zij zouden periodiek een vervolgcursus vreemdelingenbewaringsrecht moeten volgen. Met het oog op mogelijk slachtoffer-schap mensenhandel zou daar ook training en bijscholing op gebied van signalering van mensenhandel en kennis van de B9-regeling bij horen (zie bovengenoemde aanbeveling van BLinN). De onderzoekers besluiten met de aanbeveling landelijk een spreekuurvoorziening in penitentiaire inrichtingen in te voeren voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

Voorgenomen maatregelen

- met ingang van 2007 stellen de Raden aan advocaten hogere, uniforme deskundigheidseisen, zoals op het punt van periodieke vervolgcursussen;⁹⁰
- er wordt gezien of intervisie en intercollegiale toetsing ontwikkeld kunnen worden;
- aan een spreekuur en een klachtenregeling wordt gewerkt;
- de Raden bezien hoe in de vergoeding betere prikkels kunnen worden ingebouwd om te verschijnen bij de eerste beroepszitting.⁹¹

Rechtsbijstand slachtoffers mensenhandel

Het voorgaande is relevant in relatie tot een beperkte groep van slachtoffers mensenhandel (degenen die in vreemdelingenbewaring terecht komen). Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat hulpverleners en advocaten een belangrijke rol hebben in de juridische begeleiding van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel, ongeacht de sector waarin de uitbuiting

⁹⁰ Zo dienen alle advocaten die deelnemen aan het vreemdelingenpiket jaarlijks de OSR-cursus *Actualiteiten Vrijheidsontneming van Vreemdelingen* te volgen.

⁹¹ Brief minister van Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 6 december 2006.

plaatsvond. Zij moeten in staat zijn hen in te lichten over hun rechten en mogelijkheden en erop toezien dat personen die daarvoor in aanmerking komen ook daadwerkelijk in het B9-traject terecht komen en gebruik kunnen maken van de bijbehorende voorzieningen.

STV is in 2005 en 2006 actief geweest in de bijscholing van zorgcoördinatoren en hulpverleners in de opvang op het gebied van de B9-regeling en het juridische traject dat slachtoffers doormaken. Op de site van de STV⁹² en op een site over de B9-regeling⁹³ is informatie over de B9 te vinden. De regionale hulpverleningsnetwerken maken voor de juridische ondersteuning van (buitenlandse) slachtoffers gebruik van Slachtofferhulp, of van gespecialiseerde advocaten.⁹⁴ Dit werkt goed, maar er zijn niet veel gespecialiseerde advocaten en een probleem is dat zij het over het algemeen erg druk hebben. In Utrecht, Amsterdam, Den Haag en incidenteel ook in andere regio's probeert men dit te ondervangen door (in samenwerking met BLinN) te werken met juridische ondersteuning door vrijwilligers.

In 2005 en 2006 verzorgde OSR cursussen rechtsbijstand aan slachtoffers mensenhandel.⁹⁵ De zorgcoördinatoren worden op de hoogte gesteld welke advocaten uit hun regio de cursus hebben gevolgd (Jaarverslag STV, 2005; Werkplan STV, 2006).

Schadevergoedingsmogelijkheden voor slachtoffers

Voor slachtoffers van in Nederland gepleegde delicten, dus ook voor slachtoffers van mensenhandel, zijn er verschillende manieren om schade vergoed te krijgen. Het kan hierbij gaan om materiële schade – zoals bijvoorbeeld schade aan eigendommen, medische kosten of inkomstenderving – en immateriële schade (smartegeld). Hieronder worden de verschillende mogelijkheden beschreven.

– *slachtoffers kunnen zich als benadeelde partij voegen in het strafproces.*

De civiele vordering van het slachtoffer wordt dan tegelijk met de strafzaak behandeld. Dit heeft als voordeel boven een procedure bij de burgerlijke rechter dat de vordering vrij eenvoudig in te dienen is.

Procedure voeging benadeelde partij

Om te kunnen voegen moet er een verdachte zijn gedagvaard.⁹⁶ De OvJ vraagt de rechter om tijdens de strafzitting ook een uitspraak te doen over de toewijzing van de schadevergoeding. Het slachtoffer hoeft dus geen aparte procedure te starten en aan de voeging zijn voor het slachtoffer geen kosten verbonden. De vordering, op grond van het civiele recht, kan worden ingediend door degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit. De rechter dient bij het toekennen van schadevergoeding te letten op de inhoud van hetgeen in de zaak bewezen is verklaard.

⁹² www.fo-stvkennisnet.nl.

⁹³ www.B9-regeling.nl.

⁹⁴ Mensenhandel is een complex probleem en deskundigheid met betrekking tot de juridische component ontbreekt vaak bij hulpverlenende organisaties (Knaapen, 2006).

⁹⁵ In maart 2007 werd een verdiepingscursus op dit terrein verzorgd.

⁹⁶ Andere voorwaarden zijn: het slachtoffer heeft schade geleden door een strafbaar feit, de schade of een deel daarvan is niet op een andere manier vergoed en de verdachte moet gedagvaard zijn voor het feit waardoor de schade is ontstaan. De schade hoeft niet in de tenlastelegging te staan. Voor een uitgebreid overzicht, zie ook de Aanbevelingen behandeling civiele schadevordering in het strafproces, in werking getreden 1 januari 2005, op-

Om zich te voegen in het strafproces moet het slachtoffer op een voegingsformulier invullen welke schade is geleden en – onderbouwd – om welk bedrag het gaat.⁹⁷ Het slachtoffer dient de schade aannemelijk te maken, niet te bewijzen. Het slachtoffer hoeft zich niet ter zitting te melden, al kan dit wel wenselijk zijn, bijvoorbeeld om toelichting te geven als de vordering onduidelijk is. Als de verdachte wordt vrijgesproken, wordt de vordering afgewezen. De vordering wordt ook afgewezen als het gaat om een duidelijk ongegronde vordering. Als de vordering niet van eenvoudige aard is, wordt de benadeelde partij niet-ontvankelijk verklaard in zijn of haar vordering met daarbij de aantekening dat hij of zij de vordering bij de burgerlijke rechter kan indienen.⁹⁸ De strafrechter kan ook de vordering voor een gedeelte toewijzen – al dan niet bij wijze van voorschot – en voor het overige niet-ontvankelijk verklaren. Wanneer verdachte of OvJ in hoger beroep gaan, duurt de voeging van de benadeelde partij van rechtswege voort in hoger beroep. Wanneer de verdachte wordt veroordeeld, maar de vordering wordt afgewezen, kan de benadeelde partij zich niet meer met dezelfde vordering wenden tot de burgerlijke rechter. Wel kan hij of zij zelfstandig in hoger beroep van de afwijzing van de vordering.

Heeft de strafrechter de vordering van een benadeelde partij geheel of gedeeltelijk toegewezen en is het vonnis onherroepelijk geworden, dan beschikt de benadeelde partij daarmee over een titel tot tenuitvoerlegging.⁹⁹ De benadeelde partij kan de veroordeelde zelf aanschrijven over de betaling. De gedwongen tenuitvoerlegging gebeurt op dezelfde wijze als die van vonnissen van de burgerlijke rechter: de schuldeiser geeft het vonnis in handen van een deurwaarder die het vonnis betekent aan de veroordeelde en maant tot betaling. Wanneer betaling uitblijft, kan de deurwaarder beslag leggen op vermogensobjecten van de veroordeelde die dan te gelde worden gemaakt. De tenuitvoerlegging vergt geen persoonlijk contact tussen slachtoffer en dader. De kosten van de deurwaarder kunnen op de dader worden verhaald.

– *de schadevergoedingsmaatregel.*

De rechter kan, naast de toewijzing van de civiele vordering, ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen.¹⁰⁰ Het slachtoffer kan om een schadevergoedingsmaatregel vragen maar deze maatregel kan ook ambtshalve worden opgelegd.¹⁰¹ Het belangrijkste verschil

genomen in de Bundel voor de Strafrechtspleging - LOVS-Bundel 2007, p.710 e.v.

⁹⁷ Het slachtoffer kan ook ter terechtzitting mondeling haar of zijn vordering indienen, tot aan het moment van het requisitoir.

⁹⁸ Het slachtoffer kan de vordering splitsen en zich alleen met het gedeelte van de schade dat eenvoudig kan worden vastgesteld voegen in het strafproces. De overige schade kan het slachtoffer dan te zijner tijd aan de burgerlijke rechter voorleggen. Ook de rechter kan de vordering splitsen, dan wel een voorschot vaststellen.

⁹⁹ Bij een vordering van de OvJ tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel bepaalt art 36e lid 6 Sr dat bij de schatting van het wederrechtelijk verkregen voordeel de vorderingen die in rechte zijn toegekend aan benadeelde derden in mindering worden gebracht. Althans wat betreft vergoeding van materiële schade; immateriële schade kan, maar hoeft de rechter niet van het wederrechtelijk verkregen voordeel af te trekken. De regeling wil voorkomen dat de verdachte twee keer voor hetzelfde betaalt.

¹⁰⁰ De voegingsprocedure is een civiele procedure ingebed in het strafproces, de schadevergoedingsmaatregel is een sanctie.

¹⁰¹ Volgens de Aanbevelingen behandeling civiele schadevordering in het strafproces moet worden overwogen om zelfstandig de schadevergoedingsmaatregel op te leggen als de benadeelde partij door formele redenen niet-

met de vordering als benadeelde partij is dat het Centraal Justitieel Incassobureau de incasso uit handen van het slachtoffer neemt. Het Centraal Justitieel Incassobureau, feitelijk belast met de tenuitvoerlegging, beschikt over betere verhaalsmogelijkheden dan een particulier. Van belang is wel dat het, net als bij de civiele vordering, moet gaan om een bedrag dat volgens het civiele recht al dan niet bij wijze van voorschot als schade wordt vastgesteld. Bij oplegging van een schadevergoedingsmaatregel bepaalt de rechter een vervangende hechtenis voor het geval geen volledige betaling volgt en verhaal uitblijft, wat extra pressie oplevert voor de verdachte om te betalen. Door het uitzitten van de vervangende hechtenis is de veroordeelde echter niet ontheven van zijn verplichting tot betaling jegens het slachtoffer. Een slachtoffer kan daarom een voorkeur hebben voor een schadevergoedingsmaatregel. In de regel wordt overigens, indien en voor zover een civiele vordering wordt toegewezen, voor hetzelfde schadebedrag tevens de schadevergoedingsmaatregel opgelegd, ook indien zulks niet verzocht is door de benadeelde partij of is gevorderd door het OM.¹⁰²

– *de rechter kan bij het opleggen van een voorwaardelijke straf als bijzondere voorwaarde stellen dat de verdachte een bepaald bedrag uitbetaalt aan het slachtoffer.*

Hiervan wordt sinds de invoering van de schadevergoedingsmaatregel niet veel gebruik meer gemaakt. Voor het stellen van deze bijzondere voorwaarde is het niet vereist dat het slachtoffer zich als benadeelde partij in het strafproces heeft gevoegd.

De rechter kan bij het toekennen van een straf ook als bijzondere voorwaarde stellen storting van een bedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven of een andere instelling die de belangen van slachtoffers van strafbare feiten behartigt. Deze voorwaarde is vooral interessant als er geen aanwijsbaar slachtoffer is of als een slachtoffer geen schadevergoeding wenst.

– *slachtoffers kunnen een uitkering krijgen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.*

Het Schadefonds kan uitkeren aan een ieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen (art. 3 WSG). Schade als gevolg van inkomstenderving kan uit dit fonds niet worden vergoed. Om een tegemoetkoming te kunnen krijgen, moet een verzoek om een uitkering worden ingediend bij het Schadefonds. De commissie die over de aanvraag beslist kan nadere informatie inwinnen en getuigen en deskundigen horen. Een vordering kan (deels) worden toegewezen of afgewezen. In het laatste geval kan de benadeelde in beroep bij het Gerechtshof in Den Haag. Het schadefonds hanteert maximumbedragen voor de uitkering en keert eventueel aanvullend uit.¹⁰³ Het maakt voor het Schadefonds niet uit of het slachtoffer Nederlands staatsburger is. Wel moet het misdrijf op Nederlands grondgebied plaats hebben gevonden. Toch vinden jaarlijks weinig buitenlandse slachtoffers de weg naar het schadefonds.¹⁰⁴ De

ontvankelijk is, Aanbeveling nr. 14, LOVS-Bundel 2007, p.710 e.v.

¹⁰² Aanbeveling nr. 13, LOVS-Bundel 2007.

¹⁰³ Een wetsvoorstel met daarin een voorschotregeling voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven is momenteel in voorbereiding. De positie van het slachtoffer in het strafproces, Brief van de minister van Justitie (26 maart 2007), *Kamerstukken II* 2006/07, 27 213, nr. 13, p.4.

¹⁰⁴ Overigens benutten ook veel Nederlandse slachtoffers de mogelijkheid niet om een uitkering uit het Schadefonds te vragen, dit was reden om te proberen met het congres ter gelegenheid van het 30-jarig bestaan, op 9

Europese Commissie wil het mogelijk maken dat slachtoffers in hun eigen EU-land een beroep op het schadefonds in een ander land kunnen doen als daar de schade is geleden. Een richtlijn daartoe werd op 1 januari 2006 van kracht.¹⁰⁵ De meeste buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zijn echter afkomstig uit landen buiten de EU.

– *schadebemiddeling.*

Bij de politie en alle parketten zijn schadebemiddelaars aangesteld die kunnen proberen een schaderegeling tot stand te brengen tussen slachtoffer en verdachte.¹⁰⁶ Gezien de aard van het misdrijf lijkt een regeling als deze in het geval van mensenhandel echter niet direct voor de hand te liggen.

– *slachtoffers kunnen zich tot de civiele rechter wenden.*

Een veroordeling in een strafzaak levert bij de burgerlijke rechter belangrijk bewijs op: het slachtoffer kan het strafvonnis tonen. Is de veroordeling nog niet onherroepelijk of geëindigd in sepot of vrijspraak, dan is dit geen beletsel om een vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter oordeelt dan aan de hand van civiele bewijsregels. De rechter kan echter besluiten om eerst het vonnis in de strafzaak af te wachten. Een nadeel is dat deze civiel-rechtelijke route ingewikkeld is en langer kan duren. Vooral slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel kunnen dan al vaak vertrokken zijn naar hun land van herkomst.

Hoe neemt het slachtoffer kennis van schadevergoedingsmogelijkheden?

Slachtoffers van mensenhandel kunnen in aanraking met de politie komen (bijvoorbeeld bij controles van de vergunde sector van de seksindustrie of wanneer zij besluiten aangifte te doen). Volgens het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* (PbEG 2001, L 82/1¹⁰⁷) dient de politie het slachtoffer te informeren over ondermeer de mogelijkheden om juridisch advies, een schadevergoeding van de dader, of een schadeloosstelling van overheidswege te krijgen. Voor praktische hulp verwijst de politie meestal door naar Bureau Slachtofferhulp, waar slachtoffers kosteloos hulp kunnen krijgen. Juridisch advies wordt verleend via de Juridische Loketten (de vroegere Bureaus voor Rechts-hulp). De *Aanwijzing Slachtofferzorg* schrijft voor dat de politie bij het opnemen van een aangifte informeert of het slachtoffer ten gevolge van het strafbare feit schade heeft geleden en zo ja, welke. De opgave van het slachtoffer wordt vermeld in een bijlage van het proces-verbaal. Zo mogelijk voegt de politie kopieën van bewijsstukken met betrekking tot de schade bij. Deze gegevens zullen later van be-

november 2006, grotere naamsbekendheid te verwerven (www.schadefonds.nl).

¹⁰⁵ Richtlijn schadevergoeding in verband met slachtoffers van misdrijven, 29 april 2004 (2004/80/EG), PbEU 2004, L 261/15.

¹⁰⁶ De schadebemiddelaar probeert overeenstemming te bereiken over een schadebedrag aan het slachtoffer en de verdachte die te laten betalen. Ook Reclassering Nederland kan een dader - als deze daar cliënt is - stimuleren de schade aan het slachtoffer te vergoeden en mee te werken aan het treffen van een regeling tussen de dader en het slachtoffer. Overigens heeft het Ministerie van Justitie in augustus 2006 op basis van de evaluatie van een aantal pilotprojecten en twee onderzoeksrapporten besloten slachtoffer-dadergesprekken vanaf 1 januari 2007 landelijk aan te bieden aan alle slachtoffers van misdrijven en jeugdige daders. Slachtoffer in Beeld (SiB) is door Justitie aangewezen om dit aanbod te realiseren en te begeleiden, Nieuwsbrief Slachtofferbeleid, nr. 18, maart 2007.

¹⁰⁷ EU-Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in het strafproces, 15 maart 2001 (2001/220/JBZ), PbEG 2001, L 82/1.

lang zijn voor de OvJ met het oog op de toezending van het voegingsformulier. In de fase van de aangifte vindt nog geen voeging plaats.

In de cursus die de STV verzorgde voor de zorgcoördinatoren en hulpverleners in de slachtofferopvang werd aandacht besteed aan het Schadefonds Geweldsmisdrijven en andere mogelijkheden om een schadeclaim in te kunnen dienen (Jaarverslag STV, 2005).

De integrale ketenaanpak mensenhandel

Bij de aanpak van mensenhandel zijn veel partijen betrokken. Samenwerking wordt in toenemende mate gezien als onontbeerlijk voor een goede aanpak van het fenomeen. Dit geldt voor de repressie ervan, zoals in de hoofdstukken over opsporing en vervolging te lezen is, maar het geldt ook voor de hulpverlening aan slachtoffers. Het was indertijd voor de STV de reden om regionale hulpverleningsnetwerken te initiëren.¹⁰⁸ Deze (15) netwerken staan onder de supervisie van een zorgcoördinator of (als die er niet is) van STV en werken met samenwerkingsconvenanten.¹⁰⁸ Dit zijn protocollen waarin staat wat het doel van het netwerk is en waaruit ieders bijdrage bestaat en die door de verschillende partners zijn ondertekend.¹⁰⁹ De netwerken, die worden begeleid vanuit de STV, hebben te maken met allerlei ontwikkelingen¹¹⁰ die ertoe leiden dat de samenwerking ‘een kwaliteitsimpuls nodig heeft’. Geïnspireerd door de positieve ervaringen in het kader van het jeugdprostitutiebeleid (zie later in dit hoofdstuk), startte STV een project ketenaanpak tegen mensenhandel. Een dergelijke aanpak heeft tot doel samenwerking minder vrijblijvend, transparanter en resultaatgerichter te maken.¹¹¹

STV nodigt gemeenten en de netwerken uit om de benodigde kwaliteitsslag zelf te maken en geeft daarvoor een handreiking in de vorm van een rapport getiteld *Ketenaanpak tegen mensenhandel*. Het rapport is gebaseerd op de uitkomsten van landelijke bijeenkomsten met hulpverleners, zorgcoördinatoren en ketenpartners waar knelpunten en oplossingen werden verkend en op een ‘pilot’ die in Amsterdam plaatsvond (over het verdere verloop van de ketenaanpak Amsterdam meer later in dit hoofdstuk).

¹⁰⁸ Als voorbeeld: één van deze netwerken is het *Netwerk Opvang Slachtoffers Mensenhandel Noord-Oost Brabant*. Het heeft in 2005 twaalf en in 2006 15 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel opgevangen, waaronder twee mannen; een slachtoffer van seksuele uitbuiting, een slachtoffer van overige uitbuiting. De meesten werden voor opvang aangemeld door de STV. Bij acht van hen duurde de opvang maximaal een maand, bij twee langer dan een half jaar.

¹⁰⁹ Zie www.mensenhandel.nl voor een voorbeeldprotocol en voor informatie over de verschillende netwerken.

¹¹⁰ Eén daarvan is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) per 1 januari 2007, die gemeenten verantwoordelijk maakt voor maatschappelijke ondersteuning. Ook zaken als het moeten ‘bedienen’ van slachtoffers van overige uitbuiting en specifieke aandacht voor bijzondere groepen, zoals slachtoffers van loverboys, spelen een rol (Knaapen, 2006).

¹¹¹ Ketens worden in zijn algemeenheid steeds belangrijker door voortschrijdende specialisatie, toenemende samenwerking en onderlinge afhankelijkheid en hogere maatschappelijke eisen. Een ketenaanpak is echter niet eenvoudig, mede omdat overkoepelend gezag ontbreekt en gemeenschappelijke belangen vaak beperkt en onduidelijk zijn (Grijpink, 2006). Voornoemde auteur besteedt uitgebreid aandacht aan keten-informatisering (“Een voor alle ketenpartners beschikbaar, gemeenschappelijk beheerd informatiesysteem op ketenniveau ...” (p.137)). Echter, “Nog te veel mensen denken bijvoorbeeld dat het noodzakelijk is om alle gegevens die van belang zijn voor een keten in één gezamenlijke ketendatabase te stoppen. [...] In de praktijk blijkt een beter uitgangspunt te zijn dat alle partijen in een keten zelf hun eigen gegevens verzamelen en beheren. Tegelijkertijd is er dan wel een gemeenschappelijk centraal toegangstelsel nodig ...” (p.11).

Ketenaanpak tegen mensenhandel

Het STV rapport bevat praktische aandachtspunten, zoals:

- het belang van een gedeeld beeld over knelpunten en de wijze waarop dit bereikt kan worden;
- de verschillende doelgroepen die de partners voor ogen kunnen hebben. Het is belangrijk dat er helderheid bestaat over wat de doelgroep is en welke doelen worden nagestreefd. Hierin kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Zo richt de ketenaanpak in Rotterdam zich bijvoorbeeld op jeugdprostitutie, die in Zwolle op loverboyslachtoffers en heeft men in Den Haag mannelijke slachtoffers als doelgroep 'meegenomen';
- de verschillende wijzen waarop binnen een keten afspraken over samenwerking kunnen worden gemaakt: in de vorm van een convenant met alle partners over ondermeer doelgroepen, activiteiten en rolverdeling, in de vorm van protocollen tussen partners over specifieke groepen, of in de vorm van afspraken met partners afzonderlijk over specifieke voorzieningen of taken, bijvoorbeeld over opvangplaatsen of aanwezigheid van getrainde hulpverleners bij het eerste contact met de politie;
- een opsomming van aandachtspunten in het kader van een goede dienstverlening voor slachtoffers, waaronder: eenduidige voorlichting, goede signalering, één coördinator per slachtoffer, één cliëntdossier, één loket voor cliënten en ketenpartners¹¹² en voldoende opvangplaatsen;
- het belang van een goede rolverdeling en helderheid over ieders meerwaarde.

(Bron: STV, 2006).

Opvang

In de derde BNRM-rapportage werd gemeld dat vaak wordt gesteld dat er een tekort aan opvangplekken zou zijn voor slachtoffers mensenhandel, maar dat het de vraag is of het om (louter) een capaciteitsprobleem gaat. STV meldde in het Jaarverslag 2005 dat het altijd binnen 24 uur lukte om een plek te vinden, al was dit niet gemakkelijk. Het probleem was vooral gelegen in de voorwaarden en beperkingen die vanuit de opvang worden gesteld en de wensen vanuit de politie om een plek te vinden niet al te ver van de desbetreffende politieregio. In de eerste helft van 2006 was er bij de STV echter een toename in het aantal verzoeken om opvang en werd het moeilijker om een geschikte opvangplek te vinden.¹¹³ In de praktijk moeten slachtoffers bij het zoeken naar een opvangplek vaak zelf telefonisch hun verhaal doen, soms meerdere keren, een praktijk die overigens ook gebruikelijk is bij opvang van bijvoorbeeld slachtoffers van huiselijk geweld.¹¹⁴

De B9-regeling, inclusief het recht op huisvesting en begeleiding, geldt nu ook voor slachtoffers van overige uitbuiting. Daar is nog niet veel ervaring mee en voor mannelijke slachtoffers zijn er weinig opvangplaatsen. Het Netwerk Mensenhandel van de regio Den Haag is een van de eerste netwerken die anticiperen op (een toename van) mannelijke slachtoffers: het heeft naast de vijf crisisopvangplekken voor vrouwen, drie plekken voor mannen ter beschikking.¹¹⁵

¹¹² Idealiter wordt aangesloten bij de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld en de Meldpunten voor Kindermishandeling (STV, 2006, p.18).

¹¹³ Persbericht STV (juni 2006).

¹¹⁴ Aan dit punt wordt gewerkt. Het probleem zou bijvoorbeeld ondervangen kunnen worden door een centrale intake. (Bron: zorgcoördinatoren dag 22 november 2006).

¹¹⁵ Een ander aandachtspunt is de zorgcoördinatie voor mannen aangezien de bestaande zorgcoördinatoren veelal verbonden zijn aan de vrouwenopvang.

Opvang en veiligheid

In de derde BNRM-rapportage werd beschreven dat slachtoffers van mensenhandel een moeilijke doelgroep vormen.¹¹⁶

Bij de opvang is er bijvoorbeeld angst voor de criminele netwerken achter de slachtoffers.^{NRM3} In een onderzoek naar veiligheidsrisico's en mogelijkheden van onderduikadressen voor ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang, worden vrouwen die te maken hebben met prostitutie en mensenhandel gerekend tot de ernstig bedreigde vrouwen.¹¹⁷ Bij de opvang van deze vrouwen is het van groot belang de veiligheidsrisico's in te schatten voor de vrouwen, hun eventuele kinderen en de medewerkers van de opvang. Lünemann e.a. (2006) constateren dat dit niet gemakkelijk is en dat er voor vrouwen die niet alleen veel veiligheid, maar ook veel hulp nodig hebben, geen geschikte vorm van opvang bestaat.

De nieuwste voorzieningen binnen de vrouwenopvang zijn de onderduikadressen, ook wel 'safe houses' genoemd.¹¹⁸ Deze zijn echter alleen tijdelijk geschikt en alleen voor een zeer beperkte groep vrouwen: vrouwen die een zekere mate van zelfstandigheid bezitten en tegen een geïsoleerd bestaan kunnen. In een reactie op het rapport van Lünemann e.a. gaf de vrouwenopvang aan een risicoscreening te hebben laten ontwikkelen en dat de hulpverleners een eerste training in de risicoscreening hadden gevolgd.

Overigens is veiligheid een belangrijk thema in de vrouwenopvang in het algemeen,¹¹⁹ en ook in de opvang van mannelijke slachtoffers, wier aantal groeit¹²⁰ en voor wie er geen veilige opvang beschikbaar is (STV, Jaarverslag 2005).

Categorale of integrale opvang?

BNRM beval aan om vanuit de opvang te komen met een analyse van de voor- en nadelen van categorale versus integrale opvang van slachtoffers mensenhandel en met een voorstel

¹¹⁶ Dat geldt nog. Knaapen (2006) noemt als knelpunten bij begeleiding van slachtoffers mensenhandel de taalbarrière, cultuurverschillen, gebrek aan toekomstperspectief en gebrek aan vertrouwen in de hulpverleners. Relatief vaak verdwijnen slachtoffers uit de opvang en keren terug naar de handelaren. Knaapen wijst erop dat veel slachtoffers van mensenhandel ernstig getraumatiseerd zijn, wat inschakelen van gespecialiseerde zorg vereist. Zie hierover ook Zimmermann e.a. (2006).

¹¹⁷ Drie andere groepen die in dit verband genoemd worden zijn vrouwen die te maken hebben met zeer ernstige belaging (zij ontvluchten een gewelddadige thuissituatie en de belager laat de vrouw in de opvang ook niet met rust, waarbij er vaak sprake is van drank- of druggebruik of psychiatrische problematiek bij de belager), eergereguleerd geweld, en/of betrokkenheid van een crimineel circuit (Lünemann e.a., 2006). De categorieën sluiten elkaar overigens niet uit: slachtoffers van mensenhandel zijn veelal ook op enige wijze 'betrokken bij' een crimineel circuit.

¹¹⁸ Het gaat om adressen waar vrouwen verblijven die zich ook volgens de politie in een levensbedreigende situatie bevinden. De politie biedt bescherming via een alarmsysteem en er zijn extra strenge maatregelen getroffen om de anonimiteit te waarborgen. Drie instellingen voor vrouwenopvang in Nederland beschikken (sinds 2003 of 2004) over in totaal acht woningen met plaats voor elf vrouwen met kinderen. Er hebben tot de zomer van 2005 rond de 42 vrouwen verbleven, of daar ook er slachtoffers van mensenhandel onder waren en hoeveel vermelden Lünemann e.a. (2006) niet.

¹¹⁹ In een onderzoek naar vraag en aanbod binnen de vrouwenopvang, waarvoor onder andere 218 vrouwelijke cliënten werden geïnterviewd - onder wie overigens maar 6 slachtoffers van mensenhandel - bleek dat 70% van de vrouwen hulp wensten bij hun veiligheid en 88% hulp kreeg op dit terrein (Wolf e.a., 2006).

¹²⁰ Persbericht STV (juni 2006). In 2006 werden er 22 mannelijke slachtoffers van mensenhandel bij de STV gemeld (STV Nieuws, 1, 2007).

hieromtrent.^{NRM3} STV onderzocht de mogelijkheden door het onderwerp aan de orde te stellen op verschillende bijeenkomsten en bij verschillende samenwerkingspartners. De meningen zijn verdeeld over de vraag of voor werken met deze doelgroep specifieke expertise nodig is. Vanuit inhoudelijke overwegingen – er zijn instellingen die specifieke expertise en categorale opvang nodig achten, maar ook instellingen die positieve effecten verwachten van contact met vrouwen van buiten de prostitutiesector en met kinderen – en gezien de positie van de STV (geen bestuurlijk mandaat op landelijk niveau), koos de STV voor het intact laten en benutten van regionale verschillen en voor ondersteuning op maat van de instellingen die geïnteresseerd zijn in categorale of meer gespecialiseerde opvang (STV, Jaarverslag 2005).

Tussen de Ministeries van Justitie en VWS en andere ketenpartners is overleg gaande over de opvang van slachtoffers mensenhandel. Eén van de opties die wordt besproken is een (categoraal) opvangtraject vóór de eigenlijke B9. Daar zou kunnen worden vastgesteld wat voor zorg en bijstand het slachtoffer nodig heeft en welke opvang¹²¹ en kan tevens worden gewerkt aan het – waar nodig – ‘losweken’ van het slachtoffer van de uitbouter.

Het Veiligheidsdossier en voortgezet verblijf

Ook na de meest recente wijziging van de B9-regeling¹²² zijn er buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die geen vergunning voor voortgezet verblijf krijgen op grond van de uitkomst van het strafproces (zie Hoofdstuk 2), maar die niet terug willen naar het land van herkomst. Zij kunnen na afloop van de B9 een verzoek indienen tot voortgezet verblijf op humanitaire gronden. De IND beoordeelt de aanvraag en let daarbij ondermeer op het risico van represailles en de mogelijkheden voor reïntegratie. Het goed onderbouwen van een dergelijk verzoek is niet eenvoudig omdat de bewijslast in de praktijk grotendeels bij het slachtoffer wordt gelegd.¹²³ De (vaak vele) verschillende instanties waar een slachtoffer tijdens het verblijf in Nederland mee te maken heeft gehad, kunnen allemaal over informatie beschikken die relevant is in dit verband. Het slachtoffer en zijn of haar advocaat moeten ten behoeve van een aanvraag voortgezet verblijf over deze informatie beschikken. Met verschillende samenwerkingspartners ontwikkelde de STV in 2005 een *Checklist Voortgezet Verblijf bij Mensenhandel*, die inmiddels wordt gebruikt in de regionale netwerken en is opgenomen in het geautomatiseerde registratiesysteem (STV, Jaarverslag 2005). In 2006 wordt de lijst (verder) geïmplementeerd.

Aandachtsgebieden in de Checklist Voortgezet Verblijf

In de *Checklist Voortgezet Verblijf* staan items over:

- de strafrechtelijke procedure (onder andere betreffende aangifte, opsporing, vervolging en berechting van de verdachte(n), financiële compensatie en vermissing van het paspoort);

¹²¹ Tijdelijke categorale opvang zou wellicht ook stagnering in de doorstroom binnen de opvang (Knaapen, 2006) kunnen voorkomen.

¹²² Met terugwerkende kracht in werking getreden per 14 augustus 2006.

¹²³ Zo stelt ook de advocate L. Straver, gespecialiseerd in vreemdelingen- en vluchtelingenrecht, in een interview (STV Nieuws, 1, 2007).

- gezondheidszorg en medische behandeling (onder andere betreffende letsel);
- opvang en hulpverlening;
- veiligheidsmaatregelen;
- de positie van eventuele kinderen;
- de situatie in het land van herkomst.

De slachtoffermonitor

Het blijft moeilijk om een helder beeld te krijgen van de positie van slachtoffers van mensenhandel. Om de positie van slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie in Nederland periodiek in kaart te kunnen brengen, hebben twee onderzoeksbureaus in opdracht van het WODC een slachtoffermonitor ontwikkeld.¹²⁴ De slachtoffers worden onderscheiden in zes groepen: 1. legaal meerderjarig, 2. legaal minderjarig, 3. illegaal meerderjarig 4. illegaal minderjarig, 5. asiel meerderjarig en 6. asiel minderjarig.

De monitor meet de positie van slachtoffers op 7 dimensies, te weten: 1. signalering, 2. toegang en gebruik B9-regeling, 3. rechtshulp/strafrechtelijke procedure, 4. opvang/huisvesting, 5. gezondheidszorg, 6. inkomen, arbeid en scholing en 7. terugkeer en voortgezet verblijf. De monitor bestaat uit in totaal 33 indicatoren.

Voor de verzameling van de gegevens wordt gebruik gemaakt van drie gegevensbronnen: bestaande registratiesystemen, vragenlijsten onder sleutelfiguren en slachtoffers en jurisprudentieanalyse (Van Vianen e.a., 2006). Op het moment van schrijven van onderhavige rapportage werd gewerkt aan de dataverzameling.¹²⁵

3.3.2 Specifieke hulpverleningsinstellingen en -initiatieven

Aan de orde komen achtereenvolgend BLinN, IOM, La Strada International, het *Convenant terugkeer en integratie* dat voornoemde instellingen sloten met STV en de Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV), de Integrale Ketenaanpak Prostitutie en Mensenhandel in Amsterdam, het Scharlaken Koord, en de (ex-ama) projecten respectievelijk in Utrecht en van SAMAH. De STV wordt niet apart als instelling behandeld, maar komt aan bod waar de (vele) initiatieven worden besproken waar STV bij betrokken is.

*BLinN*¹²⁶

BLinN heeft in de afgelopen periode diverse projecten voor slachtoffers mensenhandel opgezet of voortgezet.

– In Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Leeuwarden zijn maatjesprojecten opgezet. Deze zijn gericht op vriendschappelijk contact tussen een vrijwilliger en een slachtoffer van

¹²⁴ Het gaat om het Adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonkerinstituut.

¹²⁵ Omdat diverse van de dataverzamelmethode en bronnen ook worden gebruikt door BNRM gebeurt dit in nauw overleg tussen de onderzoekers en BNRM, dat deel uitmaakt van de begeleidingscommissies betrokken bij de ontwikkeling van de monitor en de (eerste) invulling ervan. Door goede afstemming wordt overbodige belasting van het veld en dubbel werk voorkomen.

¹²⁶ De informatie in deze subparagraaf is grotendeels ontleend aan www.blinn.nl, Claassen (2005) en de tekst van het Jaarverslag 2006.

- mensenhandel.¹²⁷ Ook buiten deze steden kan BLinN voor individuele vrouwen bemiddelen, of een dergelijk project opzetten. Jaarlijks wordt een landelijk informatie- en cultuurfestival georganiseerd voor de vrouwen en hun maatjes.
- In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht begeleidt BLinN supportgroepen van slachtoffers van mensenhandel.¹²⁸ Doel is een veilige omgeving te creëren (met professionele psychosociale begeleiding) waar lotgenoten relevante onderwerpen kunnen bespreken. De groepen zijn gericht op ‘empowerment’ van de deelnemers. In bepaalde gevallen wordt individuele begeleiding gegeven.
 - Daarnaast zijn trainingen ontwikkeld op het gebied van sociale en communicatieve vaardigheden en een ‘outdoortraining’ om de in de supportgroepen opgedane ervaringen in een andere omgeving toe te passen.
 - Verder heeft BLinN een noodfonds waar slachtoffers mensenhandel in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden een beroep op kunnen doen in de vorm van een lening of een gift. In 2006 werden 75 cliënten financieel ondersteund, bijna driekwart in de vorm van een lening. Daarvan betaalde slechts 36% terug, voor BLinN reden om het toekenningsbeleid aan te scherpen.
 - Voorts is BLinN actief op het gebied van (verbetering van) informatievoorziening aan slachtoffers, onder andere door het ontwikkelen van tweetalige folders als *Jij hebt rechten/you have rights*¹²⁹ en *Werken met een Bg-status/working with a Bg status*, en het organiseren van thematische cursussen over onderwerpen als rechten in Nederland, opvoeding, budgettering, seksualiteit, Nederlandse cultuur en samenleving, gezondheid en terugkeer.
 - BLinN kan bemiddelen bij het vinden van cursussen, opleidingen of (vrijwilligers)werk.¹³⁰ Er zijn drie begeleidingsvormen beschikbaar, te weten de ‘jobcoach’, die de projectdeelnemers werkinhoudelijk begeleidt (ondersteuning bij zoeken naar werk en proactief zoeken naar stageplaatsen bij organisaties en bedrijven); de ‘mental coach’, die de projectdeelnemers op psychosociaal gebied begeleidt (ondersteuning bij de emotionele aspecten van het hebben van een baan, op houdingsaspecten en sociale en communicatieve vaardigheden) en de mentoren die (voor zover mogelijk) een baan hebben of een opleiding hebben gedaan die aansluit bij die van de projectdeelnemer.
 - BLinN maakt, samen met IOM, La Strada, STV en SRTV, deel uit van het *Convenant terugkeer en reïntegratie* (zie later in dit hoofdstuk).
 - BLinN is actief op het terrein van (vrouwelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring (zie 3.3.1).

¹²⁷ In 2006 zijn er 61 vrouwen en 61 maatjes aan elkaar gekoppeld. De maatjesprojecten in Rotterdam en Utrecht zijn overgedragen aan respectievelijk PMW Rotterdam en Humanitas Utrecht.

¹²⁸ Sinds mei 2004.

¹²⁹ Deze folder werd in 2004 ontwikkeld samen met een groep studenten van de Hogeschool Amsterdam.

¹³⁰ Dit is van belang omdat er nog een groot gebrek is aan informatie over mogelijkheden van scholing en opleiding bij hulpverlening en slachtoffers zelf en het aanbod van taalcursussen en opleidingsmogelijkheden verschilt per gemeente (Knaapen, 2006).

In 2005 ondersteunde BLinN in totaal 172 slachtoffers, in 2006 223. In 2005 was daar een enkele man onder, in 2006 werden negen mannen ondersteund.

IOM

IOM biedt vanuit het *REAN-programma*¹³¹ ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel die willen terugkeren naar het land van herkomst. Het programma is van toepassing op personen die geen onderdaan zijn van EU-landen. Voor slachtoffers mensenhandel is echter een uitzondering gemaakt; ook slachtoffers afkomstig uit de staten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de EU kunnen er aanspraak op maken (Infosheet Terugkeer van slachtoffers van mensenhandel, IOM).¹³² De steun kan bestaan uit een vliegticket en een ondersteuningsbijdrage. Daarnaast kan IOM, afhankelijk van de concrete hulpvraag en de voorzieningen in het land van herkomst individuele bemiddeling bieden, bijvoorbeeld ten behoeve van tijdelijke opvang en hulp bij herintegratie in het land van herkomst.^{NRM3}

In het kader van het *Randstad Return Initiative II* (RRI II) zet IOM in de vier grote steden in de Randstad ‘native counselors’ in voor hulp bij vrijwillige terugkeer van ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers. Instellingen die een cliënt begeleiden gedurende het terugkeerproject kunnen daarvoor een tegemoetkoming in de kosten krijgen (Infosheet RRI II, IOM).

Sinds 1 september 2006 voert IOM het *Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme for Irregular Vulnerable Nigerian Nationals in Ireland and The Netherlands* uit. Dit *Nigeria Project Terugkeer Kwetsbare Migranten* heeft als doel het faciliteren van de vrijwillige terugkeer en reïntegratie van kwetsbare Nigerianen (zoals (ex-)ama's, met medische problemen, alleenstaande ouders en slachtoffers van mensenhandel) uit Nederland en Ierland. In het kader van het project kan op maat advies worden geboden voor sociale reïntegratie en economische zelfstandigheid. Tevens staat centraal het opzetten van een duurzame structuur voor het volgen van hen die zijn teruggekeerd (door lokale niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in Ierland, Nederland en Nigeria), evenals ‘capacity building’ bij Nigeriaanse ngo's.

La Strada International

Bij de inmiddels negen La Strada partnerlanden¹³³ werken meer dan 100 personen. In het Jaarverslag 2005¹³⁴ is gedetailleerde informatie te vinden over de activiteiten van La Strada, die – onder het overkoepelende thema ‘preventie van mensenhandel in Centraal en Oost-Europa’ verankerd zijn binnen drie campagnes: Informatie en lobby, Preventie en Educatie en ‘Social Assistance’ (‘safe return and social inclusion’). De in het Jaarverslag genoemde cijfers geven een indruk van het grote bereik van La Strada. In 2005 gaven de medewerkers in

¹³¹ REAN staat voor Return and Emigration of Aliens from the Netherlands.

¹³² Ned 0/1/218 2004. Aangenomen mag worden dat dit dan ook geldt voor slachtoffers afkomstig uit na die datum toegetreden landen.

¹³³ Dit zijn Polen, Tsjechië, de Oekraïne, Bulgarije, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Moldavië, Macedonië en Nederland, waar het hoofdkantoor van La Strada International is gevestigd.

¹³⁴ Zie www.lastradainternational.org.

totaal 463 interviews, hielden honderden presentaties voor alles bij elkaar meer dan 15.000 toehoorders en behandelden duizenden telefoontjes. Bovendien waren er vele bezoekers op de verschillende websites.¹³⁵ Daarnaast verleenden acht La Strada partners (Nederland niet meegerekend) in dat jaar directe steun aan 476 slachtoffers.

Convenant terugkeer en reïntegratie

Om de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel die terugkeren naar het land van herkomst te optimaliseren hebben IOM, BLinN, SRTV^{NRM3}, La Strada en de STV afspraken gemaakt die in een convenant zijn vastgelegd. De convenantpartners overleggen geregeld over hulp en ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst. Er kan aandacht besteed worden aan zaken als opvang, huisvesting, scholing, hulpverlening en het vinden van werk.

In 2004 keerden 44 bij de STV geregistreerde slachtoffers terug, in 2005 69. In 2005 was IOM 35 keer betrokken bij een terugkeertraject, La Strada 7 keer en BLinN 6 keer (Jaarverslag 2005, STV).

De convenantpartners buigen zich ook over de mogelijkheden om de voor het veiligheidsdossier benodigde informatie aan te kunnen leveren.

De Integrale Ketenaanpak Prostitutie en Mensenhandel in Amsterdam

Om de informatie, advisering en hulpverlening aan prostituees te verbeteren en het tekort aan zorg, opvang en ondersteuning voor slachtoffers van mensenhandel¹³⁶ op te lossen en de samenwerking op deze terreinen te verbeteren, wordt in Amsterdam (met ondersteuning van een ketenregisseur) door alle relevante ketenpartners gewerkt aan de invoering van een integrale ketenaanpak prostitutie en mensenhandel. Daarbij is gekozen voor een systeemgerichte benadering en een actieve, 'outreaching' werkwijze. Met betrekking tot prostituees staat de versterking van de positie van prostituees centraal ('empowerment'), met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel bescherming (tegen dwang en uitbuiting). Onderdelen binnen deze aanpak zijn:

- een *Hulp-, Advies-, en Gezondheidscentrum Prostitutie*;
- een *Coördinatiepunt mensenhandel*.

Daarnaast wordt gewerkt aan een vergunningstelsel voor escort, nieuw beleid rondom jongensprostitutie, preventie loverboyproblematiek, opvang en ondersteuning van verslaafde prostituees en een dadergerichte aanpak.

Bron: Concept uitvoeringsprogramma Integrale Ketenaanpak Prostitutie en Mensenhandel (d.d. 12 maart 2007).

Rotterdam, dat al ervaring heeft met een ketengerichte aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek, werkt aan een vergelijkbare aanpak.

¹³⁵ In Wit-Rusland bijvoorbeeld meer dan 3000, in Tsjechoë zelfs meer dan 28.000.

¹³⁶ In eerste instantie wordt gekozen voor slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie, op langere termijn zullen aanpak en samenwerking worden uitgebreid naar alle slachtoffers van mensenhandel.

Het Scharlaken Koord

Het *Scharlaken Koord*^{NRM3} (SK), onderdeel van *Tot Heil des Volks*,¹³⁷ is gevestigd in Amsterdam en is daar een van de deelnemers aan de bovenbeschreven integrale ketenaanpak prostitutie en mensenhandel. Het heeft daarnaast een afdeling in Deventer, een team in Utrecht (sinds 2005) en in Zwolle (2006). SK doet aan straatwerk, preventie, voorlichting en maatschappelijke hulpverlening rond prostitutie. Eén van de hulpverleningsactiviteiten betreft het *Uitstapprogramma* voor vrouwen die willen stoppen met prostitutie.¹³⁸ Hen wordt aangeboden:

- een individueel stappenplan met aandacht voor in ieder geval de financiële situatie, huisvesting, (her)scholing en werk;
- psychosociale begeleiding, onder andere gericht op het verwerken van (seksuele) trauma's, het opbouwen van een sociaal netwerk en het omgaan met gevoelens en met een andere levensstijl;
- een 'casemanager' die aanspreekpunt is.

Het *Uitstapprogramma* richt zich in het bijzonder op de vrouwen achter de ramen die het SK bezoekt tijdens het straatwerk (en waarvan een deel slachtoffer van mensenhandel is). Elementen van de aanpak zijn ook bruikbaar bij vrouwen die nog niet achter het raam hebben gewerkt, maar zich bijvoorbeeld al wel in het loverboycircuit bevinden. Zie voor de wijze waarop het programma methodisch gebruikt wordt *Methodiek uitstapprogramma* (Scharlaken Koord, z.jr.).

*(Ex)ama's, de Utrechtse aanpak*¹³⁹ en SAMAH

Eerder in dit hoofdstuk werd verwezen naar de Utrechtse aanpak van ex-ama's. Het opvangproject van de *Stichting Vluchtelingenwerk* in Utrecht biedt ex-ama's in een huiskamer met computers, een internetcafé en informatie over de landen van herkomst, begeleiding bij de besluitvorming over hun toekomst. De projectmedewerkers begeleiden sinds 2003 350 ex-ama's en hun 75 kinderen. Ze proberen juridische ondersteuning te bieden, geven praktische hulp (bijvoorbeeld bij het vinden van een sportclub), geven groepsvoorlichting, organiseren landenavonden en proberen ex-ama's zich te laten verdiepen in het land van herkomst. Het onderwerp terugkeer kan dan vanzelf ter sprake komen wanneer eenmaal een vertrouwensrelatie is opgebouwd. Een deel van de ex-ama's krijgt alsnog een verblijfsvergunning en een deel keert terug naar het land van herkomst. Voordeel van het project is dat er contact blijft met ama's in plaats van dat ze in de illegaliteit verdwijnen. Men probeert in plaats van bewegen tot terugkeer door pushbeleid, pullfactoren te realiseren in het land van herkomst

¹³⁷ *Tot Heil des Volks* houdt zich bezig met evangelisatie en hulpverlening op diverse terreinen.

¹³⁸ Ook het Regeerakkoord besteedt aandacht aan de prostitutiebranche en uitstapmogelijkheden: "Slachtoffers en vrouwen die uit de branche willen stappen krijgen extra aandacht, bescherming en nazorg" (p.35 van het Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, d.d. 7 februari 2007).

¹³⁹ Informatie ontleend aan Oepkes e.a. (2004), een presentatie van het project op de conferentie *Zorgen over AMA's* (Driebergen, 7 december 2005), alsmede overleg begin 2006 met de coördinator van het project en een beleidsmedewerker asiel- en vreemdelingenzaken van de gemeente Utrecht.

(Oepkes e.a., 2004). In de ‘Utrechtse aanpak’ staat een individuele benadering centraal. De aanpak sluit daarmee aan bij een van de bevindingen van de evaluatie van de ama-campus Vught (Van Klaassen & De Prez, 2004), namelijk dat een individuele benadering van ama’s een betere basis biedt om de motivatie tot terugkeer te vergroten dan de groepsgewijze benadering die in de campus werd gehanteerd. De aanpak geniet grote populariteit bij en krijgt navolging in diverse gemeenten.

SAMAH ontwikkelde vanuit een vergelijkbare gedachte diverse projecten voor ama’s, waaronder het project *Beyond Borders*¹⁴⁰ dat jongeren de mogelijkheid biedt om vrijwillig en met perspectief terug te keren. Betrokkenen maken daartoe zelf een persoonlijk actieplan en worden geholpen om dit te realiseren.

3.4 Aanpak jeugdprostitutie en loverboyproblematiek

Jeugdprostitutie is niet hetzelfde als mensenhandel,¹⁴¹ maar ontwikkelingen op dit terrein zijn in het kader van deze rapportage wel relevant. Wanneer immers een ander een minderjarige in de prostitutie brengt, is er wel sprake van mensenhandel, ook als daar geen dwang aan te pas komt. Daar komt bij dat er niet altijd direct zicht is op eventuele betrokkenheid van een pooier/mensenhandelaar en jeugdprostitutie op zich een verschijnsel is dat bestreden moet worden en de aandacht verdient van zowel politie als hulpverlening.¹⁴²

Wanneer pooiers meisjes via verleidingstechnieken in de prostitutie brengen wordt er wel gesproken van loverboys en loverboytechnieken (zie NRM₃ voor een uitgebreide beschrijving van deze werkwijze). Maar in feite gaat het om pooiers en, als zij bij hun praktijken dwang gebruiken, of wanneer zij minderjarigen in de prostitutie brengen, om mensenhandelen. Er is, zoals ook Bovenkerk e.a. (2006) constateren, eigenlijk niet veel verschil tussen de loverboy van nu en de pooier van vroeger. Pooiers hebben altijd al verleidingstechnieken gebruikt om vrouwen de prostitutie in te krijgen en deze werkwijze wordt ook bij grensoverschrijdende mensenhandel toegepast.^{NRM₃} Wel zijn de loverboys mobieler (Bovenkerk e.a., 2006).

¹⁴⁰ Het project is gebaseerd op de uitkomsten van een in opdracht van SAMAH door de Stichting Alexander uitgevoerd onderzoek naar de overwegingen van (ex)ama’s om al dan niet terug te keren naar het land van herkomst. Uit dat onderzoek bleek ondermeer dat terugkeer een geleidelijk proces moet zijn. Jongeren moeten ondersteund worden bij het langzaam afbouwen van hun leven in Nederland en bij het opbouwen van een leven in het land van herkomst.

¹⁴¹ Onder andere op het Platform Jeugdprostitutie is hierover uitgebreid gediscussieerd. Vanuit de hulpverlening was er om verschillende redenen behoefte om jeugdprostitutie en mensenhandel op één lijn te stellen. Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) Rotterdam bijvoorbeeld beschouwt jeugdprostitutie als mensenhandel: “Jeugdprostitutie valt volgens de strafrechtelijke definitie onder mensenhandel en gevallen hiervan zijn zodoende terug te lezen in de cijfers over mensenhandel”, aldus de *Toelichting mensenhandel 2006*, een door PMW vervaardigde pagina met informatie over de aan mensenhandel gerelateerde activiteiten van PMW in 2006. Juridisch gezien kan er echter pas sprake zijn van mensenhandel wanneer er bij de seksuele dienstverlening op een of andere wijze een aanzettende of profiterende derde in het spel is.

¹⁴² Uit onderzoek van de Rutgers Nisso Groep/SOA Aids Nederland, naar seks onder het 25e jaar, blijkt dat 18% van de meisjes en 4% van de jongens wel eens is gedwongen tot seks en 2% van de jongens en 1% van de meisjes kreeg wel eens geld of een andere beloning voor seks (De Graaff e.a., 2005).

Terpstra en Van Dijke (2005) geven op basis van een ‘quick scan loverboys’ een eerste aanzet van een daderprofiel. Loverboys:

- zijn Nederlandse mannen, veelal met allochtone achtergrond;
- zijn tussen 20 en 30 jaar oud;
- zijn laag opgeleid;
- zijn uit op geld en macht;
- zijn vaak al jong begonnen met een criminele carrière;
- zijn bekend bij de politie voor meerdere delicten;
- leggen de verantwoordelijkheid voor hun gedrag buiten zichzelf (zij hebben een externe ‘locus of control’);
- hebben weinig respect voor vrouwen en weinig inlevingsvermogen wat betreft hun slachtoffers;
- zijn sociaal vaardig en hebben geen schuldgevoelens.¹⁴³

Vrij algemeen wordt aangenomen dat het om knappe jonge mannen gaat.

In het navolgende komen eerst enkele lokale projecten voor de aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek aan de orde (§3.4.1). In §3.4.2 passeert een aantal landelijke projecten en initiatieven op het terrein van de aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek de revue.

3.4.1 Lokale initiatieven

De *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG) inventariseerde in 2004 de loverboyproblematiek in Nederlandse gemeenten. Deze problematiek bleek (toen) te spelen in 14 van de 25 gemeenten die de vragenlijst retourneerden¹⁴⁴ en enkele gemeenten waren al ver met de ontwikkeling van een aanpak daarvan. Veel van de andere gemeenten gaven aan behoefte te hebben aan informatie over de aanpak in andere gemeenten. De VNG bundelde deze informatie in een *Loverboys Informatiemap*.¹⁴⁵

Diverse gemeenten kennen inmiddels jeugdprostitutieprojecten en plannen van aanpak voor de bestrijding van loverboyproblematiek. Enkele voorbeelden, zonder pretentie van volledigheid:

- Utrecht kent al jaren projecten als *Pretty Woman*, *Project 13* en *Beauty & the Beast*.^{NRM1/NRM3}
- In Rotterdam is in het kader van de *Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie* een *Protocol Jeugdprostitutie* ontwikkeld. Dit heeft tot doel jeugdprostitutie te signaleren en minderjarige meisjes en jongens die zich prostitueren of daarvoor door derden misbruikt (dreigen te) worden uit de prostitutie te halen en te houden. De taken van betrokkenen instanties (Bureau Jeugdzorg, politie, Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) Humanitas en RvdK) zijn erin vermeld.¹⁴⁶

¹⁴³ Uit Terpstra e.a. (2005), die op basis van interviews tien portretten schetsten van mannen die verdacht of veroordeeld waren voor loverboypraktijken, blijkt echter dat dit laatste punt niet voor alle loverboys geldt.

¹⁴⁴ Er werden 44 gemeenten aangeschreven.

¹⁴⁵ Zie www.vng.nl.

¹⁴⁶ PMW Rotterdam heeft in 2006 te maken gekregen met 28 zogenaamde ‘preventieve aanmeldingen’; jongeren

- In Amsterdam is er het *Casuïstiekteam Loverboyproblematiek*. Een multidisciplinair team¹⁴⁷ behandelt casus. Ieder teamlid kan een casus inbrengen. Dit gebeurt bij voorkeur met instemming van de cliënt en anders anoniem. Tijdens het overleg wordt gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt. Het Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam bracht een overzichtsgids uit met preventieprojecten op het gebied van loverboyproblematiek en seksueel misbruik (GGD Amsterdam, 2005).¹⁴⁸
- Gouda kent een deelproject loverboys binnen een breder jeugdpreventieproject.¹⁴⁹ Het heeft tot doel onder andere de problematiek in kaart brengen, signalering, voorlichting, aanpak van de daders, en opvang en nazorg voor de slachtoffers. Binnen het project wordt samengewerkt met de Marokkaanse gemeenschap en moskeeën.¹⁵⁰ De problematiek is zo ernstig dat het loverboydeelproject een plek moet krijgen binnen het gemeentelijke veiligheidsbeleid 2005-2009, aldus Kriek (2005) in de evaluatie van het *Jeugdpreventieplan Gouda 2003-2005*.
- In Twente is een werkgroep Loverboys opgericht, waar men terecht kan voor informatie, voorlichting en anoniem advies.
- In Midden-Gelderland werken politie Gelderland Midden (afdeling zeden), Hulpverlening Gelderland Midden (HGM) en Spectrum (non-profit adviesbureau voor overheden en instellingen in de provincie Gelderland) samen aan de aanpak van loverboyproblematiek, waarbij voor de slachtoffers van 18 jaar en ouder aansluiting wordt gezocht bij (de aanpak van het thema) huiselijk geweld.¹⁵¹
- Eindhoven heeft een plan *Preventie jeugdprostitutie/aanpak loverboys 2005-2007* vastgesteld, gericht op (potentiële) daders en slachtoffers. Er is een *Steunpunt Jeugdprostitutie* waar men terecht kan met vragen over jeugdprostitutie en/of loverboys.¹⁵² Zorgelijke signalen worden doorgegeven aan de zorgcoördinator jeugdprostitutie, die beschikt over een netwerk van hulpverleners die het mogelijke slachtoffer en haar familie kunnen ondersteunen.

die lijken te worden klaargestoomd voor werken in de prostitutie.

¹⁴⁷ Deelnemers aan het team zijn: politie, Scharlaken Koord, AMK, Streetcornerwork, HVO Querido De Roggeveen en op afroep: Mee Amstel en Zaan (instantie voor ondersteuning van mensen met een beperking), RvdK en de Waag (GGZ instelling voor hulp bij partnermishandeling).

¹⁴⁸ Bovenkerk e.a. (2006) hebben het in relatie tot Amsterdam over een 'hulpverleningskermis' die vooral gevolg zou zijn van morele paniek over de risico's die ontstaan voor jongeren door ontwikkelingen in de samenleving: seksuele vrijheid (en zelfbeschikking), toenemende keuzemogelijkheden in de entertainmentindustrie en de media en de vorming van een kosmopolitische, multiculturele samenleving.

¹⁴⁹ In de periode halverwege 2003 tot 1 oktober 2005 kwamen er bij het project behorende meldpunt 84 meldingen binnen (dubbeltellingen niet uitgesloten) (Kriek, 2005).

¹⁵⁰ Meer projecten zijn (mede) gericht op allochtone jongeren, zoals de activiteiten van de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (gericht op de Moslimgemeenschap in het Rijnmondgebied); het Meldpunt loverboys Zeeland, het Regenboogproject in Den Bosch (gericht op voorlichting aan Marokkaanse jongeren) en de Werkgroep Loverboys Twente; (zie voor meer informatie en links naar websites www.jeugdprostitutie.nu).

¹⁵¹ Spectrum Nieuwsbrief Jeugd, 2, 2006.

¹⁵² In 1,5 jaar tijd zijn er 100 meldingen binnen gekomen. "In de helft van de gevallen bleek het om loverboys te gaan. Ruim de helft van de slachtoffers was minderjarig" (www.eindhoven.nl).

- Den Haag heeft een plan van aanpak voor een integrale ketenaanpak voor de bestrijding van loverboyproblematiek, waar verschillende deelprojecten deel van uitmaken (Plan van Aanpak Loverboyproblematiek, Gemeente Den Haag, z.jr.). In die gemeente is het ontwikkelen van specifieke activiteiten voor extra kwetsbare groepen, waaronder licht verstandelijk gehandicapte meisjes, één van de aandachtsgebieden in de loverboyaanpak voor de periode 2007 en daarna.¹⁵³

Over het algemeen gaat het bij dit soort projecten om een combinatie van een meldpunt loverboyproblematiek, afspraken over een integrale ketenaanpak met als doel: voorkomen dat minderjarigen in de prostitutie komen (bijvoorbeeld als slachtoffer van loverboys), voorkomen dat jongens loverboy worden, adequate opvang en hulpverlening voor slachtoffers en opsporen en vervolgen van verdachten. Deelnemende organisaties zijn, naast gemeenten, meestal Bureaus Jeugdzorg, politie, OM, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en lokale projecten, onder andere voor opvang van slachtoffers. Als voorbeeld wordt in de navolgende kadertekst de aanpak in Zwolle gedetailleerder beschreven.

Het loverboyproject in Zwolle

In Zwolle bestaat sinds 2000 een Loverboyproject.^{NRM3} Het Plan van aanpak 2003-2005, dat werd vastgesteld door de Gemeenteraad, kende vijf doelstellingen en is in 2005 geëvalueerd. De doelstellingen (cursief vermeld), de werkwijze en enkele evaluatieresultaten (Kool, 2005):

- voorkomen dat meisjes slachtoffer worden van loverboys.

De preventieve activiteiten bestonden uit informatieoverdracht, weerbaarheidstrainingen, voorlichting op scholen, onder andere via een theatervoorstelling en de ontwikkeling van een spel. In Zwolle is de bekendheid over het onderwerp loverboys inmiddels groot;¹⁵⁴

- voorkomen dat jongens loverboys worden.

Hiertoe werden straathoekwerkers ingezet die vindplaatsgericht werken, contact leggen met de doelgroep, problemen inventariseren en jongeren toeleiden naar trajecten of voorzieningen op het gebied van onderwijs, inkomen, huisvesting, zorg en/of vrije tijd.¹⁵⁵ Het bleek gemakkelijker om contact te leggen met jongvolwassen mannen en met vrouwen dan met de doelgroep van 14- tot en met 17-jarige jongens. Geprobeerd is laatstgenoemde groep via de 18+ers en via de vrouwen te benaderen;

- het uit het circuit halen van slachtoffers.

Er is een *Meldpunt Loverboys* waar slachtoffers en hun omgeving 24 uur per dag terecht kunnen. Een *Werkgroep hulpverlening slachtoffers loverboys*¹⁵⁶ komt elke vier weken bijeen om meldingen te bespreken. Circa 50% van de meldingen komt binnen via het meldpunt. Er wordt hulpverlening ingezet en de voortgang daarvan wordt bewaakt.¹⁵⁷ In de jaren 2003 tot en met 2005 zijn er in totaal 193 meldin-

¹⁵³ Brief van de wethouder van Onderwijs, Jeugdzaken en Sport aan de voorzitter van de Commissie Jeugd en Burgerschap (d.d. 22 december 2006).

¹⁵⁴ Van de meisjes tussen 12 en 16 jaar weet 90% wat loverboys zijn, van de 16- tot 24-jarigen 97%.

¹⁵⁵ De *On Track Again* werkwijze.

¹⁵⁶ Deelnemers aan de werkgroep zijn: Bureau Jeugdzorg, politie, RvdK, Trias Jeugdhulp (gezinsgerichte jeugdhulpverleningsinstelling in Overijssel), gemeente Zwolle/bureau Leerplicht en Travers, die ieder ook aanspreekpunt zijn voor andere organisaties. Zo is Bureau Jeugdzorg onder andere aanspreekpunt voor de RIAGG, waar afspraken mee zijn om de wachtlijst te omzeilen als slachtoffers ambulante therapie of behandeling nodig hebben.

¹⁵⁷ Om gegevens uit te mogen wisselen binnen de werkgroep is een convenant gegevensuitwisseling loverboys

gen geweest over mogelijke slachtoffers en er zijn 83 hulpverleningstrajecten gerealiseerd en 27 tijdelijke opvangplaatsen (website Gemeente Zwolle);

- *het opsporen van verdachten.*

De politie ontving in de periode 2003 tot 2005 101 meldingen over mannen die mogelijk betrokken zouden zijn bij loverboypraktijken. Dit leidde tot 10 'juridische verdachten';

- *het vervolgen van verdachten.*

Van 2003 tot en met 2005 is één verdachte overleden en zijn er vijf veroordeeld (website Gemeente Zwolle);

Enkele ontwikkelingen die werden gesignaleerd sinds de start van het loverboyproject:

- meisjes worden in toenemende mate via chatboxen benaderd;
- meisjes in het speciaal onderwijs en tienermoeders lijken een risicogroep;
- er is meer diversiteit in etniciteit van mannen die mogelijk betrokken dreigen te worden bij loverboy-activiteiten dan aanvankelijk werd aangenomen;
- er is een onderscheid geconstateerd tussen mannen die door gebrek aan perspectief dreigen af te glijden in de criminaliteit en mannen die snel veel geld willen verdienen. Alleen de eerste groep is te bereiken via preventie;
- het aantal meldingen over mogelijke slachtoffers, en het percentage meldingen dat tot hulpverlening leidt steeg. Waarschijnlijk komen er door grotere bekendheid met het fenomeen minder loze meldingen binnen en is de effectiviteit in het bereiken van de slachtoffers toegenomen;
- loverboys benaderen de slachtoffers tegenwoordig vaker 'pas' wanneer ze 17 jaar zijn (voorheen tussen 12 en 17 jaar), waardoor zij minder risico lopen en de hulpverlening minder tijd heeft om maatregelen (ondertoezichtstelling, leerplicht) in te zetten.¹⁵⁸

(Bron: Kool, 2005).

De evaluatieresultaten stemden tevreden, maar de problematiek is nog actueel. Daarom wordt de aanpak voortgezet onder de noemer *Ketenaanpak Loverboys 2006-2009* (website Gemeente Zwolle; folder Inpalmen. Aanpak loverboys 2006-2009, Zwolle).

Succesfactoren zijn: een bestuurlijke trekker van het project, een beperkt aantal ketenpartners, 'monitoring' van activiteiten en (qua uitvoering): continuïteit, betrokkenheid, intrinsieke motivatie, samenwerking en aandacht voor preventie. (Bron: presentatie Van Eekeren, Platform Jeugdprostitutie, d.d. 14 februari 2006).

Ondanks deze lokaal belangrijke initiatieven is er geen landelijk beeld van exacte aard en omvang van de jeugdprostitutie- en loverboyproblematiek. De projecten verschillen qua doelgroep en aanpak en landelijke terugkoppeling en registratie ontbreken. Momenteel wordt gewerkt aan een landelijke registratie jeugdprostitutie.

opgesteld, dat is goedgekeurd door het College Bescherming Persoonsgegevens.

¹⁵⁸ De voorgenomen uitbreiding van het toepassingsbereik van de *Wet op de Jeugdzorg* tot 21-jarigen zou op dat punt wat meer armslag bieden, mits het traject is ingezet voordat het slachtoffer 18 is.

3.4.2 Landelijke instellingen, projecten en initiatieven

Aan de orde komen achtereenvolgend de voorgenomen landelijke registratie jeugdprostitutie, ECPAT, residentiële zorg voor minderjarige slachtoffers en een aantal overige landelijke initiatieven.

Landelijke registratie jeugdprostitutie

De STV zet de landelijke registratie jeugdprostitutie op. Eerst is in beeld gebracht welke organisaties te maken hebben met dit fenomeen.¹⁵⁹ De organisaties variëren van lokale instanties die als primair doel hebben preventie van jeugdprostitutie of loverboyproblematiek, tot landelijke organisaties met een andere of bredere functie, die in aanraking komen met jeugdprostitutie. Bij de betrokken organisaties is het draagvlak gepeild voor (het meewerken aan) een goede registratie en is bezien of en zo ja hoe zij gegevens registreren over jeugdprostitutie. De nagestreefde landelijke registratie zou niet alleen een landelijk beeld van de problematiek moeten bieden, maar ook de werkprocessen binnen de betrokken organisaties ten goede moeten komen. In gezamenlijk overleg is besloten dat de registratie betrekking zal hebben op minderjarigen en jongvolwassenen (tot 24 jaar) die in de prostitutie zijn beland of daarin dreigen te belanden.¹⁶⁰ Over hen zullen cliëntgegevens worden geregistreerd, gegevens over de aanmelding en over het soort hulp- of dienstverlening. Over de vraag of er per individuele cliënt wordt geregistreerd, of op getotaliseerde wijze en over de aanlevering van de gegevens voert de STV op het moment van schrijven van deze rapportage overleg met de partners in het veld.

ECPAT Nederland

ECPAT voert campagne tegen commerciële seksuele uitbuiting van kinderen.^{NRM3} ECPAT lobbyt bij de overheid, politieke partijen en maatschappelijke organisaties voor adequate wet- en regelgeving gericht op het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen en voor goede hulpverlening aan slachtoffers. Ook het bedrijfsleven, zoals Internet Service Providers en de reisindustrie, wordt aangesproken op haar verantwoordelijkheid in de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting. In samenwerking met andere ECPAT afdelingen werd een gedragscode voor de reisindustrie ontwikkeld. Deze ‘Code of Conduct’

¹⁵⁹ Dit zijn ondermeer de Bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, de kindertelefoon, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Nederland/schoolartsen, de Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (RIAGG’s/GGZ), de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK’s), de Justitiële Jeugdinstellingen (JJJ’s), politie, OM, IND, Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) Rotterdam, Protocol 13, de Soa Aids Stichting, Vluchtelingenwerk Nederland, instanties die met zwerfjongeren werken (de Federatie Opvang (FO), het Leger des Heils en het Platform zwerfjongeren Nederland), Streetcornerwerk Amsterdam, het NIDOS (voogdij-instelling voor ama’s), het COA, Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), ECPAT, het Expertisepunt Jeugdprostitutie, het Scharlaken Koord, de Rutgers Nisso groep, Stichting Mee, AMOC, de Schorerstichting, BLinN en HVO Querido De Roggeveen.

¹⁶⁰ In de dataset zal onderscheid gemaakt (kunnen) worden tussen enerzijds hen die daadwerkelijk in de prostitutie terecht zijn gekomen en de risicogroep en ook tussen minderjarigen en jongvolwassenen.

biedt de reisindustrie (touroperators, luchtvaartmaatschappijen, hotels, reisagenten, etc.) concrete aanknopingspunten om prostitutie van minderjarigen tegen te gaan.

ECPAT doet ook onderzoek. Bij de beschrijving van minderjarigen als risicogroep eerder in dit hoofdstuk, kwamen de resultaten van een onderzoek naar uitbuiting van minderjarigen (Van de Borne & Kloosterboer, 2005) aan de orde. Daarnaast ontwikkelde de *Law Enforcement Group* van ECPAT Europa een multidisciplinair trainingsprogramma voor professionals die werken met kinderen die het slachtoffer zijn van handel voor seksuele doeleinden en kinderen die een verhoogd risico lopen hiervan slachtoffer te worden. Uit eerder onderzoek van deze Law Enforcement Group (O'Briain, 2004)^{NRM3} was gebleken dat veel professionals (politie, maatschappelijk werkers) te weinig begrip en te weinig aandacht hebben voor deze kinderen. Met behulp van een trainingsguide en een vragen-en-antwoordenboekje (O'Briain e.a., 2006a en b) wordt getracht de professionals bewust te maken van de gevolgen van kinderhandel voor de kinderen in kwestie en de bescherming van deze kinderen te verbeteren. De 'guide' en het boekje bevatten een schat aan richtlijnen voor de wijze waarop omgegaan moet worden met minderjarige slachtoffers. In navolgende kadertekst een selectie.

Richtlijnen voor de omgang met minderjarige slachtoffers, een selectie

- handel in het belang van de minderjarige en behandel het zoals je je eigen kind zou behandelen;
- breng het kind in veiligheid;
- voorkom herhaling van interviews, leg informatie vast;
- voorzie in een 'risk assesment' en een 'psychologische assesment';
- oefen geen dwang uit tot getuigen;
- voorzie in een voogd/'case manager';
- doe een 'needs assesment';
- geef passende hulp, ook bij 'special needs';
- zorg zo spoedig mogelijk voor educatiemogelijkheden;
- begeleid minderjarige bij medisch onderzoek;
- terugkeer naar land van herkomst alleen als daar een geschikte verzorger voorhanden is;
- weeg de mening van de minderjarige mee over gezinshereniging;
- laat gezinshereniging begeleiden door professionals die het belang van het kind behartigen;
- bereid terugkeer voor en laat deze begeleiden door voogd of hulpverlener.

Zie verder O'Briain e.a. (2006a en b).

Residentiële zorg

Minderjarige slachtoffers van loverboys en ook meisjes die in de prostitutie dreigen te belanden en die niet open staan voor hulp of preventie, bijvoorbeeld omdat ze verliefd zijn op hun loverboy, zijn ambulante of in een open tehuissetting moeilijk te helpen: ze lopen vaak binnen enkele dagen weg (Van Dijke e.a., 2006). Om die reden worden ze wel, om ze tegen zichzelf te beschermen, via een kindbeschermingsmaatregel uit het circuit gehaald en in een justitiële jeugdinrichting geplaatst.¹⁶¹ Het gaat dan om een civielrechtelijke plaatsing in

¹⁶¹ Zie voor de in Utrecht ontwikkelde Protocol 13-aanpak om minderjarige meisjes zo snel mogelijk uit de prosti-

een gesloten (opvang)inrichting.¹⁶² Hoewel het van belang is deze meisjes los te weken van hun loverboy, rijmt opsluiten niet goed met het belang van het kind, zeker wanneer behandeling (soms langdurig) uitblijft. Het komt voor dat slachtoffers in de justitiële inrichtingen in contact komen met verdachten van loverboyfeiten en volgens het Steunpunt Seksueel Geweld Amsterdam (2005) riskeren ouders die deze weg kiezen een vertrouwensbreuk met hun kind. Het is dan ook van belang om naar alternatieven te zoeken. Daar wordt ook al aan gewerkt, een voorbeeld is het project *Valor Buitenland*.

Valor Buitenland

De Hoenderloo Groep ontwikkelde begin 2005 het project *Valor Buitenland* voor meisjes tussen de 14 en 18 jaar die verhoogd risico lopen in aanraking te komen met een pooier/loverboy, of al slachtoffer zijn. Deelnemers gaan onder begeleiding gedurende een half jaar naar India, waar ze in weeshuizen kunnen werken en via e-learning onderwijs volgen. De ouders worden op de terugkeer van de meisjes voorbereid en wanneer ze terug zijn wordt tijdens een 'netwerkonferentie' een hulpverleningstraject van een half jaar uitgestippeld.¹⁶³ De eerste meisjes vertrokken in de zomer van 2006. Het is nog onduidelijk wat de effecten zullen zijn van deze interventie, maar in ieder geval zijn de slachtoffers, zonder dat er sprake is van opsluiten, een tijd ver weg van de verlokkingen en dreigementen van de loverboys en de idee is dat het werk hun zelfbeeld positief zal beïnvloeden. Wel is bekend dat het aantal aanmeldingen achterblijft bij de verwachtingen. Bureau Terpstra en Van Dijke zal de aanpak evalueren.

Daarnaast is er de 24-uursopvang in Asja,^{NRM3} onderdeel van Vrouwenopvang Fryslân. De opvang gebeurt op basis van vrijwilligheid. De begeleiding is gericht op het opbouwen van een nieuwe toekomst. De bewoonsters worden begeleid bij het maken van keuzes op het gebied van school, werk, financiën, relaties, uitgaan en risicogedrag. Asja biedt een gestructureerd dagprogramma, gericht op verwerken, leren en ontwikkelen. Omdat voor een geslaagde hulpverlening herstel of verbetering van de relaties met ouders en het sociale netwerk belangrijk is, zoekt Asja de dialoog met hen. De overgang naar zelfstandig wonen brengt het risico mee van terugvallen in de oude, bekende situatie. In het zogenaamde Leerhuis als stap tussen opvang en zelfstandig wonen, kunnen bewoonsters geleidelijk toegroeien naar een zelfstandig leven. Ze leren er grip krijgen op hun situatie en verantwoord omgaan met vrijheden en risico's. Die liggen vooral op het terrein van relaties, seksualiteit, alcohol, drugs en financiën.

Overige landelijke projecten en initiatieven

– In 2003 is het *Landelijk Platform Jeugdprostitutie* opgericht. De deelnemers, zowel lokale en regionale organisaties als landelijke instellingen, wisselen enkele keren per jaar informatie

tutie te halen: NRM1 en NRM3.

¹⁶² In de toekomst zullen slachtoffers in de gesloten jeugdzorg terecht kunnen (zie Hoofdstuk 2). Op de website van het Ministerie van VWS wordt loverboy-afhankelijkheid genoemd onder de gedragsproblemen die aanleiding kunnen zijn tot plaatsing in de gesloten jeugdzorg, op besluit van een kinderrechter en op indicatie van een Bureau Jeugdzorg.

¹⁶³ Bron: Afzien of inzien. Valor-project buitenland, meidenhulpverlening (de Hoenderloo Groep).

- uit over recente ontwikkelingen op het terrein van jeugdprostitutie en over lopende projecten. Doelstelling is voorts samenwerking te bevorderen.
- In de eerste helft van 2005 startte Transact het *Informatiepunt Jeugdprostitutie*, dat een landelijke vraagbaakfunctie heeft. Voorts belegt het de bijeenkomsten van het bovengenoemde Platform Jeugdprostitutie en heeft het de taak om ‘good practices’ op het gebied van bestrijding jeugdprostitutie te bundelen (Werkplan 2006: Transact, 2005).¹⁶⁴ In de laatste maanden van 2005 hebben 178 vragen het Informatiepunt bereikt, in de eerste 7 maanden van 2006 waren dit er 225. In de eerste acht maanden van 2006 bezochten naar schatting gemiddeld 851 personen per maand¹⁶⁵ de website van het project (Repetur, 2006). Eind 2006 gaven de Ministeries van Justitie en VWS groen licht (en financiering) voor een driejarig vervolg als *Expertisepunt Jeugdprostitutie*.¹⁶⁶ Dit is ondergebracht bij het nieuwe kennisinstituut Movisie.¹⁶⁷
 - Verder is er de voorlichting door *School en veiligheid* over wat scholen kunnen doen aan schoolveiligheid, onder andere met betrekking tot loverboys in relatie tot de schoolomgeving.¹⁶⁸

3.5 Aandachts- en knelpunten

Asielzoekers

- Nog steeds verdwijnen er ama’s MOB.
- Het *Protocol Vermissing Ama* is complex en bij veel ketenpartners (onvoldoende) bekend. Het werkt dan ook niet.
- Het beëindigen van leefgelden van ex-ama’s leidt in sommige gevallen tot een marginaal bestaan in de illegaliteit met alle risico’s van dien, waaronder slachtoffer worden van uitbuiting.
- Vermissing van volwassen asielzoekers wordt niet geregistreerd.

De positie van slachtoffers

- In de praktijk zijn er soms spanningen tussen het strenge vreemdelingenbeleid en de voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel gecreëerde voorzieningen (zoals aangifte kunnen doen, geïnformeerd worden over de Bg, bedenktijd aangeboden krijgen).

¹⁶⁴ Zie ook www.jeugdprostitutie.nu.

¹⁶⁵ Geschat door telling van de IP-nummers van de computers van de bezoekers (Transact, 2005).

¹⁶⁶ Een ‘quick scan’ onder lokale overheden en ketenpartners in 5 regio’s wees uit dat jeugdprostitutie als een probleem wordt beschouwd en dat er behoefte bestaat aan een dergelijk informatiepunt (Repetur, 2006).

¹⁶⁷ Vanuit de wens van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om meer samenhang op het terrein van de maatschappelijke zorg te creëren, zijn er drie nieuwe kenniscentra gekomen op de werkerterreinen jeugd, langdurende zorg en maatschappelijke inzet. MOVISIE is het kennisinstituut op het gebied van de maatschappelijke inzet. Hierin zijn onder andere opgegaan: onderdelen van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en Transact (het landelijk expertisecentrum voor de aanpak van huiselijk en seksueel geweld en voor vraagstukken rond sekse en etniciteit).

¹⁶⁸ *School en veiligheid* is ondergebracht bij het onderwijsadviesbureau APS (zie ook www.schoolenveiligheid.nl).

- Op het terrein van de rechtsbijstand aan slachtoffers mensenhandel is vooruitgang geboekt.
- Hoewel helder is dat de B9 dient te worden aangeboden bij geringe aanwijzing dat sprake is van mensenhandel, bestaat hierover in de praktijk onduidelijkheid en gebeurt het niet altijd.
- In strijd met de *Aanwijzing slachtofferzorg* worden niet alle slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel en die aangegeven hebben op de hoogte te willen worden gehouden van het verloop van ‘hun’ strafzaak, daarover door het OM geïnformeerd.
- De signalering van mogelijke slachtoffers mensenhandel in vreemdelingenbewaring is verbeterd, de aandacht voor deze groep en de mogelijkheden voor ondersteuning zijn toegenomen, maar blijft punt van zorg, ook met betrekking tot mannelijke (potentiële) slachtoffers.
- Het goed onderbouwen van een aanvraag tot voortgezet verblijf is niet eenvoudig omdat de bewijslast in de praktijk grotendeels bij het slachtoffer wordt gelegd. Voor een deel van de slachtoffers geldt dit probleem sinds de laatste wijziging van de B9 niet meer, maar andere slachtoffers zullen nog tegen dit probleem aan (kunnen) lopen.

Opvang en hulpverlening

- In de signalering en ondersteuning van jeugdprostituties, en slachtoffers van mensenhandel (waaronder van loverboys) wordt veel, en in toenemende mate, gewerkt volgens een ketengerichte aanpak.
- Het is, door toename van het aantal aanvragen, moeilijk (snel) geschikte opvang te vinden voor slachtoffers mensenhandel.
- Voor mannelijke slachtoffers zijn er nog maar weinig opvangplaatsen en er zijn voor hen geen plekken in ‘safe houses’. Het is de vraag of de opvang en hulpverlening voldoende is toegespitst op en uitgerust voor de begeleiding van mannelijke slachtoffers; over hun behoeften is nog maar weinig bekend. Ook is de zorgcoördinatie, veelal in handen van coördinatoren werkzaam bij de vrouwenopvang, voor deze groep nog niet overal geregeld.
- Diverse Nederlandse gemeenten hebben projecten ontwikkeld voor de aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek. Binnen veel van deze projecten is er aandacht voor de aanpak (preventief en repressief) van daders. Dit blijkt niet gemakkelijk en staat nog in de kinderschoenen.

Registratie

- In de slachtofferregistratie van de STV ontbreken veel gegevens. Het is te betreuren dat deze in potentie zeer waardevolle bron van informatie over slachtoffers van mensenhandel (te) weinig oplevert waar het gaat om meer dan basale achtergrondgegevens als nationaliteit, leeftijd, sekse en type melder.

Bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche

4.1 Inleiding

In 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven en de exploitatie van prostitutie gelegaliseerd. Tegelijk kregen gemeenten de bevoegdheid om via een vergunningstelsel de prostitutiebranche te reguleren. In de meeste gemeenten is de controle van vergunde seksbedrijven op misstanden als illegale tewerkstelling, uitbuiting en exploitatie van prostitutie door minderjarigen gemandateerd aan de politie.

Ruim vijf jaar na de opheffing van het bordeelverbod is besloten deze voor de tweede keer te evalueren. In dit kader is in drie deelonderzoeken het gemeentelijke beleid, de aard en omvang van de niet-legale prostitutie en de sociale positie van prostituees onderzocht. De resultaten worden in de loop van 2007 gepubliceerd. In datzelfde jaar zal door de politie een nieuwe *Korpsmonitor* worden gepubliceerd. Naar verwachting zullen deze publicaties meer licht op de stand van zaken ten aanzien van de (handhaving van de) seksindustrie werpen. In dit hoofdstuk worden slechts kort – en alleen voor zover relevant voor de bestrijding van mensenhandel – ontwikkelingen in de seksindustrie (§4.2) en de bestuurlijke handhaving van de seksindustrie (§4.3) geschetst.

4.2 Ontwikkelingen in de seksindustrie

In deze paragraaf worden enkele pregnante ontwikkelingen in de seksindustrie geschetst, die relevant zijn in verband met mensenhandel.

Minder vergunde seksbedrijven

Het aantal vergunde seksbedrijven neemt af, zo blijkt uit een onderzoek van De Rode Draad (Altink & Bokelman, 2006). Daarvoor worden verschillende oorzaken aangevoerd, waaronder een verminderde belangstelling voor (traditionele) bordelen, het feit dat bedrijfsuitjes naar bordelen niet meer belastingaftrekbaar zijn en de promiscuisering van de maatschappij, waar nu meer plek is voor onbetaalde (kinky) seks dan voorheen. Ook het aantal klanten loopt terug, zo wordt in hetzelfde onderzoek gesteld (Altink & Bokelman, 2006, p.23).

Nieuwe vormen van prostitutie

De afgelopen jaren werden ook door andere dan de traditionele seksbedrijven (onder dekmantel) seksuele diensten aangeboden, zoals Turkse koffiehuisen, (Chinese en Thaise) massagesalons, (homo)sauna's, parenclubs, (Chinese) kapsalons, nagelstudio's en zonnestudio's.¹ Daarnaast is een 'hosselcircuit' ontstaan: klanten worden door bemiddelaars of

¹ Dit wordt bijvoorbeeld afgeleid uit het feit dat genoemde ondernemingen op internet en in advertenties klanten

prostituees zelf actief benaderd, bijvoorbeeld in hotels en het uitgaanscircuit. Ook via internet worden tegen betaling seksuele diensten aangeboden. De internetprostitutie lijkt toe te nemen (Goderie e.a., 2002), al ontbreekt zicht op de totale omvang van die markt (KLPD, 2005). Er zijn wel signalen dat escorts en escortbureaus internet gebruiken om reclame te maken en te bemiddelen tussen klant en prostituee en dat er in sommige gevallen prostitutie schuilgaat achter datingsites (De Blank in KLPD, 2005). Ook jongensprostitués zouden massaal hun toevlucht tot internet hebben gezocht (Altink & Bokelman, 2006, p.23). Daarnaast zouden klanten ook hun toevlucht zoeken tot webcamseks.

In enkele politieregio's zijn seksbedrijven naar het Duitse 'FKK-model' gevestigd. Dit zijn 'recreatiehuizen' met veel voorzieningen (zwembad, sauna, restaurant), waar ook prostituees rondlopen waarmee klanten zelf afspraken kunnen maken. De klanten betalen een dagtarief voor het verblijf in het recreatiehuis en onderhandelen apart met de prostituees. De prostituees kunnen komen en gaan wanneer ze willen. Prostituees die op deze basis bij dergelijke bedrijven werken voldoen aan de criteria voor zelfstandig ondernemerschap. Dit maakt deze vorm van exploitatie aantrekkelijk voor seksondernemers, die over het algemeen liever geen prostituees in loondienst aannemen (zie §2.2.3). De politie constateert tevens dat Duitse exploitanten vaker dan voorheen klanten werven in Nederland.

Thaise massagesalons

De Rode Draad constateert een opvallende toename van Thaise massagesalons in Nederland (Altink & Bokelman, 2006). Zij bezochten in het kader van hun veldwerk 27 salons. Knotter (2003) deed etnografisch onderzoek naar Thaise massagesalons en bezocht er zeven.² Beide onderzoeken delen een aantal observaties: niet alle Thaise massagesalons bieden seks aan, de (wel) aangeboden seks varieert (van een *handjob* na een massage tot reguliere seks), de sfeer varieert navenant (van Thaise gastvrijheid en rondhangende en mee-etende klanten tot zakelijk en commercieel), sommige salons (ook salons die seks aanbieden) hebben een vergunning, de masseuses sluiten schijnhuwelijken om legaal in Nederland te kunnen werken, zij spreken nauwelijks Nederlands en lijken nauwelijks geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. In beide onderzoeken wordt melding gemaakt van Thaise massagesalons die de onderzoekers de toegang weigeren, op geen enkele manier willen meewerken en dit op on-Thaise, botte wijze laten weten. Hoe vaak dit voorkomt is onduidelijk. Het ligt voor de hand dat zich juist in deze salons misstanden voordoen. Dit was dus niet – hoe summier ook – na te gaan. In de wel bezochte salons hebben zowel De Rode Draad als Knotter gevraagd naar en gelet op (signalen van) misstanden. De Rode Draad maakt melding van opgelegde schulden, misleiding bij het ronselen en afhankelijkheidsrelaties met de exploitant. Knotter geeft aan dat criminele organisaties actief zijn om vrouwen naar Nederland te halen en in de prostitutie te brengen: "Dit onderwerp was vaak moeilijk bespreekbaar en kwam pas aan het licht, nadat we het volle vertrouwen genoten. Niet alleen omdat de masseuses verschrikkelijke dingen hadden meegemaakt (gedwongen prostitutie, uitbuiting, geweld en intimidatie), maar ook omdat de organisaties erg machtig en gevaarlijk zijn" (p.22).

werven voor seksuele handelingen.

² Hij interviewde daar 16 personen: acht masseuses, twee eigenaressen, twee 'huisvrienden', twee klanten en twee echtgenoten van masseuses.

De illegale seksindustrie

Een deel van de eerder genoemde seksbedrijven is niet-vergund of illegaal. Een niet-vergund bedrijf wordt pas illegaal genoemd als het wel vergunningplichtig is in de gemeente waar het is gevestigd.

Sommige bestaande seksclubs hebben na de opheffing van het bordeelverbod bewust voor een illegaal bestaan gekozen, om belastingheffing en controles te ontlopen. Zo constateren zowel politie als de Rode Draad dat bestaande seksclubs na het jaar 2000 niet-vergunde parrenclubs of sauna's werden. Het niet-vergunde en illegale circuit wordt geassocieerd met mensenhandel. Feit is dat daar geen bestuurlijke controle plaatsvindt, waardoor het een geschikte uitwijkplaats vormt voor mensenhandelaren. De Rode Draad bezocht 370 vergunde en niet-vergunde seksbedrijven in heel Nederland en trof daar misstanden aan zoals extreem lange werkdagen, wonen op de werkplek, afhankelijkheid van de exploitant en slechte betaling (Altink & Bokelman, 2006). Deze misstanden kunnen wijzen op mensenhandel.

Escort

Escortbedrijven gevestigd in gemeenten waar de escort niet vergunningplichtig is, kunnen in feite zonder restricties in alle gemeenten in Nederland opereren. Amsterdam is om deze reden een aantrekkelijke vestigingsplaats voor escortbureau's. Daar bestaan nu echter plannen om de escort onder het vergunningstelsel te brengen. Daarbij wil men als vergunningsvoorwaarde opnemen dat escortbedrijven een vast adres (met vast telefoonnummer) hebben waar ze dagelijks de (personeels)administratie bijhouden.³

Tippelzones/Straatprostitutie

In een aantal gemeenten – Rotterdam, Den Haag en Amsterdam – werden tippelzones gesloten, onder meer omdat gemeenten er in de toenemende mate van werden beschuldigd hiermee mensenhandel te faciliteren. In Rotterdam en Den Haag gaat de sluiting vergezeld met opvang en een hulpaanbod voor Nederlandse (verslaafde) prostituees. In andere gemeenten werden tippelzones gehandhaafd of zelfs geopend.⁴ Voorstanders van tippelzones geven aan dat hulpverlening en politie daar zicht hebben op een groep prostituees, die anders uit het oog verdwijnt. Onduidelijk is of prostituees die op gesloten tippelzones werkten nog werken en waar (Korf e.a., 2005). In sommige gemeenten zijn op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) behalve straatprostituees ook hun souteneurs en hun klanten strafbaar.⁵

³ Voor exploitanten van seksinrichtingen was de verplichting om dagelijks naam, leeftijd, nationaliteit, adres en woonplaats van de bij de vergunninghouder werkzame prostituees te registreren in veel gemeenten al in de APV opgenomen. Deze voorwaarde is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet strijdig met het recht op privacy, zoals vastgelegd in art. 10 Grondwet en uitgewerkt in art. 8 Wet bescherming persoonsgegevens (LJN AZ6851).

⁴ Arnhem, Groningen, Nijmegen, Heerlen, Utrecht en (net geopend) Eindhoven. In sommige gemeenten mogen prostituees hier alleen met een licentie tippelen.

⁵ Zie bijvoorbeeld art. 3.2.6 van de APV Waalwijk dat het (op straat) verrichten van handelingen verbiedt waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze worden verricht om een ander uit te nodigen dan wel uit te lokken om zich ter prostitutie aan te bieden. Zie www.waalwijk.nl.

Toetreding nieuwe EU-lidstaten

Op 1 januari 2007 traden Roemenië en Bulgarije toe tot de Europese Unie. Bij de toetreding van andere Midden- en Oost-Europese landen in 2004 werd gespeculeerd over een toename van prostituees c.q. slachtoffers mensenhandel uit deze landen. Deze toename is niet geconstateerd, waarschijnlijk om twee redenen. Ten eerste werd de toetreding voorafgegaan door een opheffing van de visumplicht, waardoor inwoners uit de toetredende landen al jaren voor de toetreding geen visum meer nodig hadden om naar Nederland te komen en daar (drie maanden) te verblijven. Ten tweede zijn bij de toetreding beperkingen opgelegd aan het vrij verkeer van arbeid uit die landen, wat werken in de prostitutiesector bemoeilijkte.⁶ De facto veranderde er dus weinig voor prostituees uit deze landen op het moment van de toetreding.⁷ Aangezien Bulgarije en Roemenië in een vergelijkbare situatie zitten,⁸ is ook een toename van prostituees uit deze landen door de toetreding niet te verwachten. Bovendien wijst alles erop dat prostituees uit deze landen, die in Nederland willen of moeten werken, hier al zijn.⁹

Ook van beëindiging van de tijdelijke beperking van het vrij verkeer van werknemers valt geen effect op het aantal prostituees uit de nieuwe EU-lidstaten te verwachten. Exploitanten van seksbedrijven nemen tot op heden geen werknemers in loondienst aan, maar zoeken naar een constructie waarbij de prostituees zelfstandig ondernemer zijn (zie §2.2.3). En het is inwoners uit de nieuwe lidstaten al langer toegestaan als zelfstandig ondernemer in Nederland te werken.

4.3 Bestuurlijke handhaving

Sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn de gemeenten aangewezen om een lokaal prostitutiebeleid te voeren, op basis van een vergunningenstelsel voor de exploitatie van seksinrichtingen. In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze handhaving – vooral ten aanzien van de regels betreffende mensenhandel – plaatsvindt. Achtereenvolgens worden preventieve handhaving (§4.3.1), toezicht (§4.3.2) en repressieve handhaving (§4.3.3)

⁶ In Nederland worden geen tewerkstellingsvergunningen voor de prostitutiesector afgegeven. Zelfstandig ondernemerschap vanuit de nieuwe lidstaten is wel mogelijk, maar aan regels gebonden. Zie ook Hoofdstuk 2.

⁷ Het International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe organiseerde in 2005 de *European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration*. Doel van de conferentie was de rechten van sekswerkers terug op de Europese agenda te plaatsen en het debat over mensenhandel te veranderen in een debat over arbeid, migratie en mensenrechten. Het was ook bedoeld als reactie op het in toenemende mate repressieve klimaat waar sekswerkers in Europa mee te maken hebben, terwijl zij (in elk geval het gevoel hebben) van de discussie (te) worden buitengesloten. De conferentie resulteerde in de *Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe* en het *Sex Workers in Europe Manifesto*.

⁸ Voor onderdanen van deze lidstaten is de visumplicht ook al jaren geleden afgeschaft (op respectievelijk 10 april 2001 en 1 januari 2002) en is het vrij verkeer van werknemers in principe tot 1 januari 2009 uitgesloten.

⁹ Dit wordt aangegeven vanuit de politie (LEM) en de wetenschap (Ciroc-seminar 'East meets West' Import/export van georganiseerde criminaliteit naar Oost-Europa en vice versa, d.d. 20 december 2006), maar is ook af te leiden uit registratie van de STV: relatief veel van de al vóór 2007 bij de STV gemelde slachtoffers zijn uit deze landen afkomstig (zie Hoofdstuk 3).

besproken. In de laatste paragraaf (§4.3.4) komt alternatieve of aanvullende wet en regelgeving aan de orde.

4.3.1 Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen en misstanden. Bij de regulering van de prostitutiebranche krijgt preventieve handhaving vooral vorm door het geven van voorlichting over de regelgeving – vooral aan de prostitutiebranche zelf – en het verlenen van vergunningen. Deze taken worden uitgevoerd door de gemeente.

De Algemene Plaatselijke Verordening

Gemeenten kunnen in de APV regels stellen aan de vestiging, inrichting en bedrijfsvoering van seksinrichtingen binnen hun grenzen. Voor zover bekend is in alle gemeenten die prostitutiebeleid voeren het verbod op het tewerk stellen van minderjarige of ongedocumenteerde prostituees en van slachtoffers mensenhandel één van de vergunningvoorwaarden in de APV.¹⁰ Deze gemeenten hebben wel verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de prostitutievormen die onder het vergunningstelsel zijn gebracht. Zover bekend hebben vrijwel alle gemeenten bordelen en raamprostitutie onder het vergunningstelsel gebracht. Dit geldt niet ten aanzien van escortbedrijven, thuiswerkers of straatprostitutie.

De model-APV en het recht op vrije keuze van arbeid

In 2004 weigerde de burgemeester van Uden een exploitatievergunning voor een seksinrichting af te geven, op grond van de voorwaarde uit de APV dat de exploitant of beheerder van een seksinrichting niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Deze voorwaarde is ook opgenomen in de model-APV ontwikkeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De betrokken ondernemer voerde bij de rechter aan dat de bepaling uit de APV onverbindend is wegens, onder meer, strijd met het recht op vrije keuze van arbeid (art. 19 lid 3 Grondwet). Dit verweer slaagde bij de rechtbank,¹¹ maar in hoger beroep oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State anders. Volgens de Afdeling laat art. 19 lid 3 Grondwet het stellen van voorwaarden aan de kwaliteit van de beroepsuitoefening toe. De Afdeling wijst erop dat regelingen die beogen de beroepsuitoefening in zekere banen te leiden met het oog op een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening, zonder oogmerk het aantal beroepsoefenaars beperkt te houden, in de regel geen beperking van de vrije arbeidskeuze inhouden. Daarvan is slechts sprake als de aan een beroep verbonden verplichtingen verder strekken dan noodzakelijk voor een verantwoorde beroepsuitoefening. In dit geval, oordeelt de Afdeling, is er geen grond aan te nemen dat de beperking een ander doel heeft dan het bevorderen van een maatschappelijk verantwoord functioneren van de prostitutiebranche en de bescherming van hen die in deze branche werkzaam zijn. Dat de exploitant of beheerder van een seksinrichting niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn is volgens de Afdeling een functionele eis, die gesteld mag worden in verband met het bevorderen van een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening en de bescherming van prostituees.

¹⁰ Dit is ook opgenomen in de model-APV die is ontwikkeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

¹¹ Uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch d.d. 24 maart 2006 (LJN AV8180).

De Wet BIBOB

Bij de vergunningverlening aan (aspirant-) exploitanten in de prostitutiebranche kan de *Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur* (BIBOB)¹² een belangrijke rol spelen. De Wet BIBOB is immers van toepassing op seksinrichtingen en escort services.¹³ Doel van de wet is te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert door onder meer het verlenen van vergunningen. Daartoe kan een bestuursorgaan een vergunning weigeren of intrekken¹⁴ wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat die mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten (bijvoorbeeld als dekmantel) of het benutten van voordelen uit strafbare feiten (bijvoorbeeld het witwassen van zwart geld) of wanneer feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning een strafbaar feit is gepleegd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Tevens kan een bestuursorgaan advies vragen aan Bureau BIBOB.¹⁵ Op basis van informatie uit onder andere bepaalde gesloten bronnen geeft dit Bureau dan een advies over het risico dat één van de bovengemelde situaties zich voordoet, dat het bestuursorgaan kan meewegen in zijn besluit.

Na een nulmeting van de Wet BIBOB¹⁶ in 2002 volgde in 2005 een quick scan in *BIBOB in beweging* (SGB0, 2005). Ruim 30% van de gemeenten met een BIBOB beleid had toen de indruk dat vergunningaanvragen worden ingetrokken als duidelijk wordt dat de gemeente van zins is te voorkomen dat zij met vergunningen criminele activiteiten faciliteert. Dit suggereert dat de implementatie van de Wet BIBOB op zich een preventieve werking kan hebben.¹⁷

Uit het jaarverslag 2005 van Bureau BIBOB blijkt dat er in dat jaar 96 keer om een BIBOB advies is verzocht,¹⁸ wat in 71 gevallen leidde tot een advies aan het betrokken bestuursorgaan.¹⁹ In 53% van de adviezen werd geconcludeerd dat er ernstig gevaar was dat de aangevraagde vergunning misbruikt zou kunnen worden om criminele activiteiten te ontplooiën.

¹² Wet van 18 oktober 2001, *Kamerstukken I 2001/02*, 26 883, nr. 73, in werking getreden op 1 juni 2003.

¹³ Art. 7 lid 2 Wet BIBOB jo art. 4 sub b en c Besluit BIBOB.

¹⁴ Op grond van art. 3 Wet BIBOB. Dit geldt ook voor een subsidie. *Lopende vergunningen* kunnen niet op grond van de Wet BIBOB worden ingetrokken. Sommige gemeenten geven een vergunning voor de exploitatie van een seksinrichting daarom voor de duur van slechts één jaar af (*Eindrapportage landelijke escortpilot*, p.36).

¹⁵ Dit kan een bestuursorgaan pas doen als het na eigen onderzoek geen redenen heeft om een beschikking te weigeren of in te trekken, maar wel het redelijk vermoeden dat die er zijn.

¹⁶ Uit *Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002* (Bureau Berenschot, 2003) bleek onder meer dat 22% van de bestuursorganen verwachtte de mogelijkheid om vergunningen te weigeren te zullen gaan gebruiken. Van de 128 respondenten die deze vraag specifiek beantwoordden met betrekking tot seksinrichtingen, verwachtte 39% een vergunningafgifte te zullen weigeren, 30% een vergunning te zullen intrekken en 46% een BIBOB-advies te zullen inwinnen bij een aanvraag van een exploitatievergunning.

¹⁷ Uit de quick scan bleek ook dat in 2003 bijna 40% van de gemeenten BIBOB beleid had vastgesteld. Vooral grote gemeenten hadden hiervan werk gemaakt. Veel gemeenten met een beleidslijn BIBOB voerden het instrument gefaseerd in, waarbij de prioriteit lag bij de vergunningverlening, onder meer voor seksinrichtingen.

¹⁸ Dit is een toename van 40% ten opzichte van 2004. Van de 96 aanvragen hadden er 92 betrekking op vergunningen en vier op aanbestedingen. Het betreft vergunningaanvragen uit alle sectoren waarop de Wet BIBOB van toepassing is, dus niet alleen voor seksinrichtingen.

¹⁹ De overige adviesaanvragen werden ingetrokken (9), buiten behandeling gelaten (3) of nog niet afgerond (13).

In 10% van de gevallen constateerde het Bureau enige mate van gevaar dat er misbruik van de vergunning gemaakt zou kunnen worden. In de overige onderzoeken werd geen informatie gevonden op basis waarvan een gevaar kon worden geconstateerd.²⁰ In 2005 had 11% van de verzoeken om advies bij Bureau BIBOB betrekking op exploitatievergunningen voor seksinrichtingen.²¹

Een officier van justitie die beschikt over informatie die er op duidt dat een betrokkene²² in relatie staat tot strafbare feiten kan een bestuursorgaan wijzen op de wenselijkheid een BIBOB advies te vragen (art. 26 Wet BIBOB). Om hiermee ervaring op te doen werd van eind 2004 tot begin 2006 in drie regio's een pilot gedaan. Dit leidde tot twaalf tips van het Openbaar Ministerie (OM) aan verschillende gemeenten en vijf verzoeken om advies van gemeenten bij Bureau BIBOB.

Rechterlijke toetsing van de toepassing van de Wet BIBOB

In 2006 publiceerden Bitter en Veldhuis een analyse van de jurisprudentie over de Wet BIBOB in de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van wet. Per 1 juni 2006 waren er voor zover hun bekend 18 uitspraken over de toepassing van de Wet BIBOB, veelal gedaan door rechtbanken op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening (Bitter & Veldhuizen, 2006, p.1189).²³ De auteurs maken op grond hiervan de tussenstand op voor wat betreft de rechterlijke toetsing van het inschakelen door bestuursorganen van het BIBOB-instrumentarium, waaronder advies vragen aan Bureau BIBOB, de vraag welke relaties van de aanvrager bestuursorganen mogen meewegen in de beoordeling van een (vergunning)aanvraag en het proportionaliteitsvereiste. Bitter en Veldhuizen (2006) concluderen dat, gelet op de eerste jurisprudentie hierover, de Wet BIBOB bestuursorganen inderdaad de mogelijkheid geeft om de integriteit van vergunningaanvragers te toetsen en vergunningen te weigeren bij aanwijzingen dat die zullen worden gebruikt voor het plegen van (ernstige) strafbare feiten of voor het benutten van daaruit verkregen voordelen en dat de wet de mogelijkheid biedt om daarbij ook achterliggende relaties mee te wegen.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk legt Bureau Berenschot de laatste hand aan de evaluatie van de Wet BIBOB, waarin is voorzien in art. 45 van de wet. Verwacht wordt dat deze evaluatie binnen afzienbare termijn aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In de evaluatie is onder meer onderzocht of door de implementatie van de Wet BIBOB een verschuiving van criminaliteit is opgetreden naar andere sectoren, andere gemeenten of het 'zwarte circuit'. Met betrekking tot de seksindustrie is dan de vraag of exploitanten uitwijken naar de niet vergunde sector of, bijvoorbeeld, na een bestuurlijke maatregel in één gemeente proberen in een andere gemeente opnieuw een seksinrichting uit te baten.

²⁰ Volgens de informatie van Bureau BIBOB volgde in 2005 68% van de bestuursorganen een ingewonnen advies op.

²¹ Dit moet betekenen dat hierover negen adviezen werden gevraagd. De voorlopige informatie d.d. 2 april 2007 van Bureau BIBOB is dat in 2006 24 verzoeken om advies zijn ingediend in verband met vergunningen voor seksinrichtingen.

²² Betrokkene in de zin van de Wet BIBOB is bijvoorbeeld de aanvrager van een beschikking of de vergunninghouder.

²³ Van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waren maar twee uitspraken over de toepassing van de Wet BIBOB beschikbaar.

Met het in 1997 gestarte Wallenproject, dat later onderdeel werd van het Van Traa-project, was de gemeente Amsterdam het eerste bestuursorgaan in Nederland dat op grotere schaal de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit probeerde vorm te geven (Huisman e.a., 2005, p.80). In deze projecten ging het om het verzamelen en analyseren van relevante informatie (ook bij partners als politie, OM en Belastingdienst²⁴) en het op basis daarvan treffen van bestuurlijke maatregelen in de prostitutiesector. Uit een evaluatie van beide projecten (Huisman e.a., 2005) komen onder meer als knelpunten naar voren dat de medewerking van partners niet kan worden afgedwongen en de gebrekkige informatiehuishouding van stadsdelen en gemeentelijke diensten. Ook geven de onderzoekers aan (p.178) dat er sprake lijkt van een wederzijdse afhankelijkheid tussen seksondernemers en de gemeente: de ondernemers hebben de gemeente nodig voor het verkrijgen van bijvoorbeeld vergunningen, maar hebben zelf ook een pressiemiddel in handen met hun bezit van onroerend goed.²⁵ Desondanks zijn er resultaten geboekt, zoals de invoering van screeningprocedures voor vergunningverlening. De aanpak in Amsterdam is in lijn met het door de politie geïntroduceerd concept ‘tegenhouden’²⁶ en biedt volgens de minister van Justitie belangrijke aanknopingspunten voor een verdere verdieping van een aanpak waarbij strafrechtelijke handhaving in samenhang en samenwerking met bestuurlijke handhaving plaats vindt.²⁷

Impressies rond het ondernemen in de Amsterdamse seksindustrie

In een bijlage bij de evaluatie van het Van Traa-project (Huisman e.a., 2005) zijn ‘impressies rond het ondernemen in het Burgwallengebied’ gepresenteerd. Uit dit deelonderzoek van Gruter en Kruize (2005) blijkt dat de invoering van de Wet BIBOB voor commotie zorgde bij met name raamexploitanten en horecaondernemers in dit gebied.²⁸ Exploitanten van seksinrichtingen verwachtten dat kleinere

²⁴ Het is mogelijk om informatie die bij de Belastingdienst bekend is en relevant is voor de taakstelling van een gemeente in het kader van het toezicht op en de handhaving inzake de prostitutiebranche, te verstrekken aan de gemeente. Hiervoor moet echter de minister per geval ontheffing verlenen. Inmiddels is het ook mogelijk om - per belastingregio - een zogenaamde ‘vrijplaatsconvenant’ af te sluiten, waardoor informatie voor meerdere, vergelijkbare, gevallen kan worden verstrekt. Indien er sprake is van structurele samenwerking, is het dus zinvol om de afsluiting van een dergelijk convenant te overwegen. In het kader van *Handhaven Op Niveau* is in ‘s-Hertogenbosch een project geweest waarbij niet alleen een convenant is afgesloten, maar bestanden van de gemeente, politie en belastingdienst zelfs zijn gekoppeld om informatie gemakkelijker uit te kunnen wisselen. De evaluatie van de pilot Den Bosch wordt op dit moment op papier gezet.

²⁵ Ze kunnen dreigen ‘de boel’ te verkopen of te verhuren aan partijen van wie ze weten dat de gemeente die liever niet in het gebied aanwezig ziet. Of de ondernemer heeft iets in zijn bezit waar de gemeente iets mee wil. Soms ontstond dan ruilhandel, waarbij de gemeente bijvoorbeeld een bepaalde activiteit toestond op plaats x in ruil voor een concessie van de andere partij op plaats y.

²⁶ Dit door de Projectgroep Opsporing onder voorzitterschap van de Amsterdamse commissaris van politie geïntroduceerde concept gaat ervan uit dat een strafrechtelijke aanpak alléén niet volstaat, maar dat ook - door alle denkbare partners, zoals rijksoverheid, gemeenten, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers - drempels opgeworpen moeten worden teneinde criminaliteit te voorkomen of (vroegtijdig) te beëindigen. Huisman e.a., 2005 melden overigens dat desondanks (ook) de informatieverstrekking door de politie te wensen overliet.

²⁷ In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 2006, *Kamerstukken II 2005/06*, 29 911, nr. 4.

²⁸ In september 2003 ontvingen alle bordeelhouders een zogenaamd BIBOB-formulier. Horeca-exploitanten ontvingen het formulier bij de start van een nieuwe zaak of wanneer het tijd was een vergunning te verlengen of een nieuwe aan te vragen.

ondernemers in hun sector door de Wet BIBOB eerder zouden afzien van voortzetting van hun activiteiten, met als gevolg een versterkte positie van de grote exploitanten in de al sterk gemonopoliseerde²⁹ markt (Gruter & Kruize, 2005, p.186).

Amsterdam is één van de steden met een hoge prostitutieconcentratie die de Wet BIBOB inzet voor bestuurlijke handhaving in de seksindustrie. Na het inwinnen van adviezen bij Bureau BIBOB, maakte de gemeente Amsterdam in juni 2006 het voornemen bekend 37 vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen op het Wallengebied niet af te geven of niet te verlengen.³⁰ Blijkens een persbericht van de gemeente d.d. 30 november 2006 was dit de eerste tranche van drie om eind 2007 de hele vergunde prostitutiesector in Amsterdam te hebben doorgelicht. Betrokkenen dienden bezwaar in en verzochten de rechter om een voorlopige voorziening tegen het besluit dat zij de exploitatie van hun inrichtingen waarvoor de vergunning niet was verlengd of afgegeven uiterlijk 28 december 2006 moesten beëindigen. In afwachting van de uitspraak van de voorzieningenrechter bleven de bedrijven open. In januari 2007 bepaalde de voorzieningenrechter dat de seksinrichtingen open mogen blijven tot vier weken na de beslissing op de ingediende bezwaarschriften.³¹ Bij het schrijven van dit hoofdstuk is op het bezwaar nog niet beslist.

4.3.2 Toezicht

De (bestuurlijke) controle op naleving van de vergunningsvoorwaarden voor de uitbating van een seksinrichting wordt in de meeste Nederlandse gemeenten uitgevoerd door de politie.³² Binnen de seksindustrie kan – vanuit die ‘toezichtfunctie’ – onderscheid worden gemaakt tussen:³³

1. vergunde locatiegebonden seksinrichtingen (bijvoorbeeld vergunde clubs, raambordelen en thuiswerkers);
2. vergunde niet-locatiegebonden seksinrichtingen (bijvoorbeeld vergunde escortbureau's);

²⁹ Dit heeft volgens Huisman e.a. onder meer te maken met de reputatie van de seksindustrie, waardoor banken niet graag kredieten verstrekken aan ondernemers in deze branche en de financiering met name voor kleine ondernemers moeilijk is. Begin 2007 trad de burgemeester van Amsterdam in overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken over de financieringsmogelijkheden van bonafide prostitutiebedrijven.

³⁰ In een persbericht van de Gemeente Amsterdam d.d. 30 november 2006 gaat het over 33 vergunningen in de prostitutiebranche, drie in de horeca en één bouwvergunning voor een seksinrichting. Twee van de vergunningen hebben betrekking op seksinrichtingen in een ander deel van de stad.

³¹ Uitspraak van de Rechtbank Amsterdam d.d. 19 januari 2007 (LJN AZ8123). De rechter overwoog onder meer dat het veelal gaat om langer bestaande inrichtingen in een nog langer bestaande situatie en dat het complexe besluiten betreft waartegen vele juridische en principiële argumenten zijn aangevoerd. Bovendien raken de besluiten veel inrichtingen en personen en wordt verwacht dat de uitvoering daarvan een aanzienlijke maatschappelijke impact op de stad zal hebben.

³² De politie treedt dan op als gemandateerd toezichthouder op basis van art. 151a Gemeentewet.

³³ In gemeenten die geen vergunningstelsel invoerden of bepaalde vormen van prostitutie (zoals escort en thuiswerk) daarvan uitsloten is het exploiteren van (niet in het stelsel opgenomen) seksinrichtingen zonder vergunning toegestaan. Op deze seksinrichtingen vind dus ook geen toezicht plaats. Zelfstandig werkende prostituees worden in dit overzicht geschaard onder de seksinrichtingen.

3. niet vergunde, maar wel vergunningplichtige (al dan niet locatiegebonden) seksinrichtingen (bijvoorbeeld bedrijven waar onder een dekmantel commerciële seks plaats vindt (zie §4.2)).

Toezicht op de eerste categorie is relatief het meest eenvoudig en vindt ook het meest structureel plaats.³⁴ Toch laten de controles daar in sommige politieregio's te wensen over. Seksinrichtingen worden bijvoorbeeld te weinig frequent bezocht. Er worden in het vergunde circuit ook nog steeds misstanden – waaronder slachtoffers mensenhandel – aangetroffen,³⁵ al is onduidelijk hoe vaak, omdat noch de politie, noch gemeenten hierover tot op heden (landelijke) gegevens publiceren.³⁶ Ook veel slachtoffers mensenhandel die via het strafrechtelijke onderzoek *Sneep* in beeld kwamen (zie §5.4) werkten in de vergunde prostitutiesector. Onderzocht wordt ten tijde van schrijven van dit rapport hoe dit mogelijk was.³⁷

Het toezicht op de tweede categorie, verder om praktische redenen de escortbranche genoemd, behoeft verdere toelichting. Aanvankelijk ontbrak het aan instrumenten om de escortbranche te controleren, maar deze zijn inmiddels ontwikkeld in het kader van Handhaven op Niveau. Zo is er een stappenplan om vergunde en niet-vergunde escortbedrijven te controleren, een methode om via open bronnen escortbureau's te zoeken en een protocol voor 'toezicht via afspraak' (zie kader), ook wel de hotelprocedure genoemd.

Toezicht op de escortbranche via de hotelprocedure

Hoe werkt de 'hotelprocedure'? Politie of gemeente selecteren advertenties van escortbedrijven die hun diensten aanbieden in de regio. Wanneer dit vergunde escortbedrijven betreft is veel informatie beschikbaar. Bij (vermoedelijk) niet-vergunde bedrijven wordt nadere informatie verzameld bij – in eerste instantie – het bedrijf zelf, zoals de identiteit van de exploitant en de eventuele aanwezigheid van een vergunning. De toezichthouder kan zich daarbij als zodanig bekendmaken, maar kan dit ook achterwege laten. Wanneer de gewenste informatie niet zo of via vorderingen bij kranten, belbedrijven of providers beschikbaar komt, kan worden overgegaan op 'toezicht via afspraak'. Een politiefunctionaris doet zich voor als klant en bestelt een escort. Het verzoek is neutraal geformuleerd, er mag geen sprake zijn van uitlokking.³⁸ Wanneer de escort arriveert (in een hotelkamer of een andere locatie) kan de benodigde informatie over het bedrijf worden ingewonnen bij de escort en eventueel de chauffeur, met het doel een einde maken aan de activiteiten van het escortbureau. Maar ook gaat de politie na of de escort meerderjarig is en legaal en vrijwillig haar werk doet. Dit laatste is vooral het doel van de controle bij vergunde bedrijven, waar het gaat om controle op naleving van de vergunningsvoorwaarden. De escort wordt niet betaald. Deze innovatieve controlemethode is gestart in Brabant-Zuid-Oost – als pi-

³⁴ Bron: Landelijke Expertgroep Mensenhandel (zie §5.2.1).

³⁵ Dit wordt vernomen in politiekringen, maar ook aangegeven in een onderzoek van De Rode Draad (Altink & Bokelman, 2006) en het STV jaarverslag over 2005 (p.9).

³⁶ Hierover komt wel informatie beschikbaar met de - ten tijde van schrijven van dit rapport nog te verschijnen - evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de Korpsmonitor.

³⁷ Door EMM, in opdracht van het Landelijk Parket.

³⁸ Dit zou het geval zijn als bijvoorbeeld gevraagd wordt naar een minderjarige of een buitenlandse prostituee. Maar er worden alleen open vragen gesteld en er wordt een keuze gemaakt uit het aanbod. En alle gesprekken worden opgenomen.

lot van het programma *Handhaven Op Niveau* – en heeft inmiddels navolging gekregen in heel Nederland.

Een nadeel van de ‘hotelprocedure’ is dat de controles veel capaciteit kosten.³⁹ Een minder capaciteit kostend – eveneens in Brabant-Zuid-Oost ontwikkeld – instrument is het zogenaamde faxbombardement. Niet-traceerbare o6-nummers die worden aangetroffen in escortadvertenties worden om de twee minuten bestookt met een fax- of sms-bericht. Boodschap daarvan is dat de ontvanger zonder vergunning een escortbedrijf exploiteert en zich in verbinding moet stellen met de gemeente. Doel van deze actie is het bedrijf het werken onmogelijk te maken door te zorgen dat het niet meer bereikbaar is.

In het *Plan van Aanpak, Ordening en Bescherming Prostitutiesector*⁴⁰ worden ondermeer maatregelen voorgesteld ter verbetering van de bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche in het algemeen en de escortbranche in het bijzonder. Eén van deze maatregelen betreft een landelijk registratiesysteem van escortvergunningen. Onderzocht wordt ten tijde van schrijven van dit rapport – in opdracht van het Ministerie van Justitie – hoe een dergelijk systeem kan worden opgezet.

Het controleren van de niet-vergunde (illegale) seksindustrie (de derde categorie) vindt beduidend minder vaak plaats dan het controleren van de vergunde seksindustrie. In de meeste gemeenten is het verboden om zonder een vergunning een seksbedrijf te houden. Dit betekent dat toezichthouders allereerst controleren of er sprake is van een seksbedrijf.⁴¹ Dit is niet altijd eenvoudig, zeker niet wanneer het (publiekelijk toegankelijke) gelegenheden zijn waar zowel betaalde als onbetaalde seks plaats kan vinden (bijvoorbeeld parenclubs en dating-café’s). Het is dan lastig te bepalen of iemand (onbetaald) deelnemer is of prostituee.⁴² Het feit dat er minder toezicht (mogelijk) is op dit deel van de seksindustrie maakt het een uitwijkplaats voor mensenhandel. Ook in het eerder genoemde ‘FKK-model’ (zie §4.2) is het goed mogelijk om slachtoffers van mensenhandel aan het werk te zetten (waarbij andere dwangmiddelen worden gebruikt dan vrijheidsberoving). Zo werken in een Limburgse saunaclub naar FKK-model veel Poolse zelfstandige prostituees, die – wanneer zij aangeven het werk vrijwillig te doen – moeilijk te controleren zijn op mogelijk slachtofferschap. Binnen de Landelijke Expertgroep Mensenhandel van de politie (LEM) is door enkele politiekorpsen wel de wens geuit om het niet-vergunde, illegale circuit beter te controleren.

³⁹ Bron: Landelijke Expertgroep Mensenhandel (zie §5.2.1).

⁴⁰ Dat de minister van Justitie in juli 2004 namens het kabinet naar de Tweede Kamer stuurde.

⁴¹ Het karakter van de controle is dan heel anders dan bij de vergunde seksindustrie, waar gecontroleerd wordt of het bedrijf voldoet aan de vergunningvoorwaarden. Controleren of er sprake is van een seksbedrijf mag overigens alleen in geval van een verdenking.

⁴² Ook wanneer dergelijke inrichtingen een vergunning hebben is de noodzakelijke handhaving overigens moeilijk te realiseren.

Illegaliteit en mensenhandel

In het overgangsregime inzake vrij verkeer van werknemers binnen de EU mogen onderdanen van in 2004 en 2007 toegetreden EU-lidstaten in Nederland – onder voorwaarden – als zelfstandige in de prostitutie werken, maar niet in loondienst.⁴³ Met andere woorden, een bijvoorbeeld Poolse prostituee is legaal in Nederland als zij als zelfstandig ondernemer in de seksindustrie werkt en illegaal als zij daar in loondienst werkt. Voor toezichthouders in de prostitutiesector is voor de vaststelling of iemand legaal of illegaal in Nederland verblijft dus ook een beoordeling van het dienstverband noodzakelijk. Dit is echter niet eenvoudig, vooral niet wanneer sekswerk in het clubcircuit wordt verricht. Tot op heden claimen exploitanten en prostituees uit deze sector dat sprake is van zelfstandig ondernemerschap, terwijl de Belastingdienst in alle door haar onderzochte gevallen concludeerde dat prostituees in loondienst bij clubs werken.⁴⁴ De vraag is hoe een (gemeentelijk) toezichthouder deze dienstverbanden kan controleren (Brugman, 2005). Door LEM is daarom geconstateerd dat de politie geen mogelijkheden heeft om na te gaan of iemand in loondienst werkt of niet en dat de politie daarom alleen kan controleren op illegaal verblijf. Het wordt aan de Belastingdienst en de IND overgelaten om de arbeidssituatie en de implicaties daarvan voor de verblijfsstatus te controleren. Dit heeft echter ook gevolgen voor de bestuurlijke controles op mensenhandel: voorheen konden illegaal in Nederland verblijvende prostituees om die reden staande worden gehouden en meegenomen naar het politiebureau. Daar werden zij ook gehoord over mogelijk slachtofferschap mensenhandel. Onder die omstandigheden waren slachtoffers, zo geeft de politie aan, veel eerder geneigd hierover te verklaren dan op hun werkplek. Nu prostituees uit de nieuwe EU-landen legaal in Nederland kunnen verblijven en de dienstverbanden niet (kunnen) worden gecontroleerd, kunnen zij niet meer tijdelijk worden ‘losgeweekt’ van hun situatie en wordt het moeilijker slachtoffers mensenhandel te detecteren en aangiftes van hen te krijgen.⁴⁵ Overigens kleeft aan het wel controleren van dienstverbanden het nadeel dat dit confronterend is voor prostituees – al dan niet slachtoffer van mensenhandel. De politie wordt dan ervaren als een verlengstuk van de Belastingdienst en dit kan een vertrouwensrelatie met de prostituees in de weg staan. Ook dit laatste kan de detectie van slachtoffers belemmeren.

Taak en rol politie en gemeente

Na gebleken onduidelijkheid over de taak en rol van de politie bij de handhaving van de prostitutiesector,⁴⁶ is door de stuurgroep *Handhaven op Niveau* vastgesteld dat de planningsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van handhavingstaken volledig bij het bestuur moet liggen. De inzet van de politie dient complementair te zijn aan die van het bestuur. Het

⁴³ Prostitutie is een bedrijfstak waar geen tewerkstellingsvergunningen voor worden verleend (zie ook §2.2.3).

⁴⁴ Voor zover bekend is er in Nederland, anders dan in Duitsland, nog geen enkele exploitant die prostituees formeel in loondienst heeft. Prostituees in de raamprostitutie werken over het algemeen - ook volgens de Belastingdienst - als zelfstandig ondernemer.

⁴⁵ Dit geldt overigens ook voor slachtoffers die legaal in de prostitutie werken, bijvoorbeeld als zelfstandig ondernemer (zie §5.3).

⁴⁶ In het *Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector* (2004).

kan zijn dat de politie namens bestuurlijke organisaties taken uitvoert, maar deze moeten dan door het bestuur worden gefinancierd.⁴⁷ De wijze waarop toezicht wordt georganiseerd is afhankelijk van bepaalde kenmerken van de seksinrichtingen (vergund of niet-vergund, locatiegebonden of niet-locatiegebonden). Bij niet-vergunde bedrijven wordt de rol van de politie groter, maar ook dan moet het initiatief bij de gemeente liggen. Vanuit de politie wordt niettemin aangegeven dat het bij veel gemeenten op dit punt aan initiatief ontbreekt.⁴⁸ Ook Bressers e.a. (2006, p.37) constateren dit.

Omdat de politie de prostitutiecontrole uitvoert in opdracht van en namens de burgemeester, dient zij daarover ook rechtstreeks aan het bestuur te rapporteren. De politie kan echter ook wanneer zij opsporingsonderzoek mensenhandel verricht op basis van haar strafrechtelijke taak uit de Politiewet stuiten op vanuit bestuurlijke optiek relevante informatie. Een aantal vergunningvoorwaarden heeft immers betrekking op handelen of feitelijkheden die ook strafbaar zijn. Voor een integrale aanpak is het noodzakelijk dat bestuur en politie elkaar over en weer informeren over zaken die van belang kunnen zijn voor de andere autoriteit. Als de politie vanuit de bestuurlijke controle stuit op strafbare feiten, kan zij – in het kader van de voortgezette toepassing – met de andere pet op overgaan tot het verrichten van opsporingshandelingen. Wanneer de politie echter bij de uitoefening van haar strafrechtelijke taken stuit op zaken die als overtreding van vergunningvoorwaarden moeten worden bestempeld, dan kan zij zelf geen bestuurlijke maatregelen treffen. Bestuurlijk optreden kan alleen wanneer het bestuur daarover ook wordt geïnformeerd. Om die reden is het instrument van de bestuurlijke rapportage geïntroduceerd. Dit is een schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente, dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op feiten en omstandigheden die ter kennis van het bestuur worden gebracht. Het bestuur kan dan, desgewenst, passende bestuurlijke maatregelen treffen, los van eventuele strafrechtelijke maatregelen. In de praktijk worden ook schriftelijke mededelingen van de politie als bestuurlijk toezichthouder aan de gemeente bestuurlijke rapportages genoemd.

Convenant erotikadvertenties

Seksbedrijven die erotische advertenties plaatsen in betaalde dagbladen wordt vanaf 1 oktober 2005 verzocht hun vergunningnummer in de advertentie op te nemen.⁴⁹ Hierdoor wordt toezichthouders duidelijk welk bedrijf een advertentie heeft geplaatst en waar deze gevestigd is.⁵⁰ In het convenant is tevens vastgelegd dat tussen de erotische advertenties teksten worden geplaatst waarin klanten worden geattendeerd op het feit dat zij bij een be-

⁴⁷ Brief van de voorzitter van de stuurgroep *Handhaven op Niveau* aan de minister van Justitie, d.d. 15 juli 2005.

⁴⁸ Bron: LEM.

⁴⁹ Dit is vastgelegd in een convenant tussen het Ministerie van Justitie en de Groep Nederlandse Dagbladpers, dat op 1 oktober 2005 van kracht is geworden. Alle uitgevers van betaalde dagbladen in Nederland zijn aangesloten bij de Groep Nederlandse Dagbladpers. Adverteerders die niet over een gemeentelijke vergunning (hoeven te) beschikken, wordt verzocht hun BTW-nummer in de advertentie te vermelden.

⁵⁰ Overigens waren dagbladuitgevers op grond van het bestuursrecht al verplicht om op verzoek informatie over adverteerders te verstrekken.

drijf met een vergunning minder risico lopen om bijvoorbeeld in aanraking te komen met een slachtoffer van mensenhandel. Hierdoor kan de prostituant beter een afgewogen keuze maken. In de *Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel* (2006) is voorgesteld om ook dergelijke convenanten af te sluiten met regionale bladen, huis-aan-huis-bladen en internetproviders. Hier wordt momenteel aan gewerkt door het Ministerie van Justitie. Een concept-convenant met Wegener huis-aan-huis-bladen is gereed, maar moet nog getekend worden.

4.3.3 Repressieve handhaving

Preventieve handhaving – in de vorm van het onder voorwaarden verlenen van vergunningen – heeft het meeste effect als er tegelijkertijd sprake is van een consistente en zichtbare repressieve handhaving. Met andere woorden, vergunninghouders die zich niet houden aan de voorschriften moeten sancties worden opgelegd. Deze kunnen variëren van een waarschuwing, via een beperking van de openingsuren of oplegging van een dwangsom, tot tijdelijke⁵¹ of definitieve sluiting van de seksinrichting en intrekking van de vergunning. Om een dergelijk besluit te kunnen nemen, dient de gemeente over de informatie te beschikken die zij verkrijgt via toezichthouders of door gebruik te maken van de mogelijkheden van de Wet BIBOB.

Bestuurlijk optreden schiet tekort

Op het bestuurlijk optreden van gemeenten bestaat kritiek. Politiecorpsen die belast zijn met het toezicht op de prostitutiesector wijzen regelmatig op gemeenten die zaken (misstanden) niet aanpakken en niet reageren op bestuurlijke rapportages. Bressers e.a. (2006, p.37) geven in hun evaluatie van *Handhaven op Niveau* aan dat prostitutie voor gemeenten geen populair beleidsterrein is. Gemeenten laten volgens deze onderzoekers vaak oogluikend ongewenste situaties toe zonder beleid te maken en te handhaven. Gaandeweg ontstaat bij gemeenten echter – zo wordt tevens geconstateerd – wel meer bestuurlijke aandacht. Men percipieert het nu meer als probleem, maar dit leidt nog niet automatisch tot beleid en vergunningen en dus handhaving.

4.3.4 Aanpassing wet- en regelgeving

De belangrijkste conclusie van Asante en Schaapman⁵² (2005) is dat het huidige handhavingsinstrumentarium op wezenlijke punten tekortschiet. Zo is het huidige wettelijke kader volgens hen niet toereikend om de niet-locatiegebonden prostitutie beheersbaar te maken

⁵¹ Een voorbeeld hiervan was het besluit van de burgemeester van Groningen d.d. 6 november 2001 om een exploitatievergunning voor twee weken in te trekken omdat in de betrokken seksinrichting een prostituée werd aangetroffen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in 2006 in deze zaak dat de burgemeester het terugdringen van prostitutie door illegalen in het kader van de bestrijding van mensenhandel mocht aanmerken als rechtstreeks betrekking hebbend op de, tot de huishouding van de gemeente behorende, openbare orde (LJN AX9065).

⁵² Beide auteurs zijn lid van de PvdA fractie in de Amsterdamse gemeenteraad.

en ontbreekt eenduidig beleid. Om deze redenen pleiten zij, evenals de Rode Draad (Altink & Bokelman, 2006), voor veranderingen in de wet- en regelgeving.

In de besluitvorming inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod werd al gediscussieerd over de vraag hoe vergaand het wettelijk kader voor het gedecentraliseerde prostitutiebeleid moest zijn.⁵³ Sindsdien hebben belangenbehartigingsorganisaties en lokale bestuurders meermalen aangedrongen op aanvullende, formele wetgeving – overigens zonder dat altijd duidelijk is wat zij daarin precies geregeld willen zien. Gemeenten hebben de minister van Justitie verzocht om te komen tot landelijke kaders voor niet-locatiegebonden prostitutie.⁵⁴

Argumenten van gemeenten voor een ‘escortwet’

In hun pleidooi voor een landelijke ‘escortwet’ voeren gemeenten⁵⁵ ondermeer aan dat:

- de administratieve organisatie (het bedrijf) bij de escort zich op een andere locatie bevindt dan waar de seksuele dienstverlening plaats vindt, omdat de laatste inrichting- noch locatiegebonden is. Hierdoor is het voor controlerende instanties lastig om exploitanten en prostituees te benaderen.
- wanneer in een aantal gemeenten een intensivering van toezicht en handhaving plaatsvindt,⁵⁶ illegale bedrijven uitwijken naar andere gemeenten waar controle en handhaving minder intensief zijn.

De escort is echter niet de enige vorm van prostitutie met een verhoogd risico van misstanden (waaronder dwang), samenhangende met tekortkomingen in het huidige, gedecentraliseerde prostitutiebeleid. Ook bij bijvoorbeeld thuiswerk ontbreekt nu veelal ieder toezicht.

Het gedecentraliseerde prostitutiebeleid, waarvoor bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is gekozen, heeft geleid tot lokale verschillen – wat betreft inhoudelijke vergunningsvoorwaarden, maar ook in de reikwijdte van de APV. De verschillen tussen de gemeentelijke vergunningstelsels brengen ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving mee, waar malafide exploitanten en ook mensenhandelaren van kunnen profiteren.

⁵³ Bijvoorbeeld toen de Tweede Kamer in 2000 over art. 151a Gemeentewet discussieerde. De ministers van Justitie en van BZK waren toen - anders dan de leden van de CDA-fractie - niet van oordeel dat “het beter is de opheffing van het algemeen bordeelverbod te koppelen aan een bestuurlijke kaderwet inzake prostitutie.” Zij vonden het belangrijk dat de voorgestelde opheffing bordeelverbod snel haar beslag kon krijgen en zij gaven aan “dat pas na enige jaren van ervaring een verantwoorde beslissing kan worden genomen over de vraag of dergelijke kaderwetgeving er moet komen, en zo ja, hoe deze moet worden ingericht” (*Kamerstukken II* 1999/00, 27 174, nr. 5).

⁵⁴ Zie ondermeer: brief van de burgemeester van Den Haag aan de minister van Justitie d.d. 16 december 2003 (betreft de aanbiedingsbrief, namens de *Stuurgroep Escort*, bij het eindrapport van de landelijke escortpilot in het kader van *Handhaven op Niveau*), brief van de VNG aan de minister van Justitie d.d. 26 juli 2005, brief van de burgemeester van Den Haag, mede namens de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Zaanstad aan het VNG Bestuur d.d. 21 maart 2007. In haar preadvies op de raadsnotitie van Asante en Schaapman *Het onzichtbare zichtbaar gemaakt, prostitutie in Amsterdam anno 2005* (nr. 337) vermeldt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam dat de vraag om invoering van een escortwet al via diverse kanalen onder de aandacht werd gebracht bij het Rijk.

⁵⁵ Althans de gemeenten Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Zaanstad in een brief aan het VNG Bestuur d.d. 21 maart 2007.

⁵⁶ Dit geldt ook voor de situatie waarin gemeenten escortbedrijven vergunningplichtig maken.

Gemeenten opereren immers niet in een vacuüm en regelgeving en handhaving in de ene gemeente hebben gevolgen voor (de kans op misstanden in) de prostitutiesector in andere gemeenten.

Door met aanvullende, formele wetgeving een strikter landelijk kader te scheppen voor het gedecentraliseerde prostitutiebeleid kan het ‘waterbedeffect’ worden tegen gegaan. Dit kan op verschillende manieren, ook zo dat gemeenten de ruimte houden om een op de lokale wensen en noden afgestemd prostitutiebeleid te voeren.⁵⁷ Voor bestuurlijke handhaving in relatie tot de aanpak van mensenhandel in de prostitutie ligt het belang van een ‘steviger’ wettelijk kader voor het gemeentelijk prostitutiebeleid in het feit dat het voor malafide exploitanten niet meer mogelijk is om hun inrichting daar te vestigen waar zij – vanwege het geheel ontbreken van of het onvolledig zijn van een gemeentelijk prostitutiebeleid – niet of minder met vergunningvoorwaarden en bestuurlijke controle te maken hebben. Gemeenten zouden derhalve verplicht moeten worden bepaalde zaken in lokaal prostitutiebeleid te regelen, daar waar zij dit nu *kunnen* doen.

Hiertoe zou overwogen kunnen worden de Gemeentewet zo aan te passen, dat gemeenten een vergunningstelsel moeten ontwikkelen voor alle inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling. Met andere woorden: verplicht lokaal prostitutiebeleid ten aanzien van alle vormen van prostitutie, inclusief escort, thuiswerk en wat in de toekomst wellicht nog ontwikkeld wordt aan creatieve bedrijfstvormen op dit terrein. In een dergelijke opzet blijft de verantwoordelijkheid voor de nadere invulling (inhoudelijke vergunningvoorwaarden) en handhaving van dat beleid bij gemeenten zelf.

Er zijn echter meer opties, bijvoorbeeld verdergaande wetgeving waarin tevens wordt voorgeschreven welke inhoudelijke (minimum)normen op lokaal niveau gesteld en gehandhaafd moeten worden.⁵⁸ Deze en mogelijke andere vormen van verdere inkadering van een gedecentraliseerde prostitutiebeleid vergen nadere bestudering door wetgevingsjuristen en belanghebbende partijen.

De constatering dat het tekortschieten van regelgeving en handhaving op lokaal niveau zijn weerslag heeft op het voorkomen van mensenhandel neemt niet weg dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de aanpak van mensenhandel. Betere bestrijding van onvrijwillige prostitutie was één van de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de verantwoordelijkheid om deze doelstelling te bereiken ligt onverminderd bij de centrale overheid.

⁵⁷ Die ruimte behouden gemeenten niet (in dezelfde mate) als gekozen zou worden voor een ‘Kaderwet voor prostitutie’ naar het voorbeeld van de Drank- en Horecawet, zoals Altink en Bokelman (2006, pp.114-118) voorstaan.

⁵⁸ Meer eenheid in het gemeentelijk beleid, voor wat betreft inhoudelijke vergunningsvoorwaarden, kan mogelijk ook bewerkstelligd worden via de VNG.

4.4 Aandachts- en knelpunten

In het navolgende worden aandachts- en knelpunten vermeld in relatie tot de bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector.

- Een deel van de seksindustrie is illegaal of niet-vergunningplichtig. Dat deel wordt onvoldoende gecontroleerd op misstanden en vormt daardoor een uitwijkplaats voor mensenhandelaren. In deze categorie vallen bijvoorbeeld bedrijven die onder dekmantel seksuele diensten aanbieden, zoals Turkse koffiehuisen, massagesalons, sauna's, kapsalons, nagelstudio's en zonnestudio's, en – in een aantal gemeenten – thuiswerkers.
- Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven (zoals escortbedrijven) zijn niet in alle gemeenten vergunningplichtig en daar waar zij wel vergunningplichtig zijn is de bestuurlijke controle daarop niet eenvoudig en arbeidsintensief.
- Het toezicht houden op bedrijven waar zowel betaalde als onbetaalde seks plaats vindt, zoals parenclubs, is (of zij nu illegaal opereren of niet) niet eenvoudig. Wanneer prostituees – mogelijk slachtoffer van mensenhandel – zich voordoen als onbetaald deelnemer staan toezichthouders machteloos.
- Ook in de vergunde seksindustrie worden misstanden aangetroffen, zoals (signalen die kunnen wijzen op) mensenhandel. Dat het nog steeds mogelijk is slachtoffers van mensenhandel in de vergunde seksindustrie tewerk te stellen is niet in alle gevallen verwijtbaar aan exploitant of toezichthouder. Slachtoffers zijn soms zeer effectief in het verbergen van hun slachtofferschap, mensenhandelaren in bijvoorbeeld het vervaardigen van valse identiteitsbewijzen (zie ook §). Als slachtoffers legaal werken heeft de toezichthouder nog maar weinig instrumenten in handen om dit te onderzoeken. Dit geldt bijvoorbeeld voor slachtoffers uit de recent toegetreden landen Bulgarije en Roemenië, die als zelfstandig ondernemer legaal in de Nederlandse prostitutie werken. Deze landen worden al langer tot belangrijke herkomstlanden van slachtoffers gerekend.
- De arbeidsverhoudingen tussen sekswerkers en exploitanten zijn nog altijd onduidelijk en een bron van onenigheid. De pogingen om te komen tot modelcontracten voor loondienst en zelfstandig ondernemerschap in de seksindustrie hebben nog niet tot resultaten geleid. Deze situatie is onwerkbaar.
- Initiatief en verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving van de prostitutiesector ligt bij de gemeente. Een aantal gemeenten laat het op dit punt afweten. Zo volgen op bestuurlijke rapportages over geconstateerde misstanden niet altijd maatregelen. Dit staat de doelstelling om te komen tot een 'schone' vergunde seksindustrie (naast een zo klein mogelijke illegale seksindustrie) in de weg. Omdat – ook in de vergunde seksindustrie – niet alle misstanden met (bestuurlijke) controles te detecteren zijn, blijft er ook een verantwoordelijkheid bij andere betrokkenen liggen, zoals klanten, exploitanten, hulpverleners, burens, passanten en andere (al dan niet professioneel) aanwezigen in het veld.
- Verschillende gemeenten hebben tippelzones gesloten. De effecten hiervan zijn nog onduidelijk. Zo is onbekend waar de (illegale) prostituees – mogelijk slachtoffer van mensenhandel – die daar werkten zijn gebleven.

- Er is onvoldoende inzicht in de resultaten van bestuurlijke controles en handhaving, waardoor kennis over aangetroffen misstanden in de vergunde seksindustrie ontbreekt. Bovendien zijn beweringen hierover hierdoor moeilijk verifieerbaar.
- Bestuurlijk toezicht op de escortbranche kost de politie capaciteit en deze wordt niet overal – zoals afgesproken – deels door de gemeenten gecompenseerd.
- Gebleken is dat samenwerking met en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners – zoals gemeente, politie, OM, Belastingdienst en anderen – tot positieve resultaten kan leiden bij zowel preventieve als repressieve handhaving in de prostitutiesector.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de opsporing van mensenhandel, waaronder de consequenties op opsporingsgebied van de verbreding van het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht. Die heeft ondermeer tot gevolg gehad dat het aantal partijen dat betrokken is bij opsporing van mensenhandel is gegroeid.

In §5.2 komen eerst een aantal relevante nationale ontwikkelingen aan de orde. In §5.3 wordt vervolgens ingegaan op de wijze waarop – en door wie – signalering van mensenhandel plaats vindt en kan vinden. In §5.4 wordt ingegaan op de opsporing van mensenhandel. §5.5 bevat de resultaten van het BNRM politieonderzoek, dat wil zeggen enkele kerngegevens – minder dan voorheen – over in 2004 (en eerdere jaren) door de politie met succes afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel. Omdat het informatie betreft van vóór de uitbreiding van het mensenhandelartikel, gaat het hier uitsluitend om mensenhandel voor uitbuiting in de seksindustrie. In §5.6 worden relevante internationale ontwikkelingen geschetst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aandachts- en knelpunten (§5.7).

5.2 Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven

5.2.1 Politie

Aansturing politie

Het Rijk heeft de aansturing van de politie naar zich toegetrokken door ondermeer de vaststelling van nationale prioriteiten in de opsporing, de oprichting van een Nationale Recherche^{NRM3} en het afsluiten van prestatiecontracten met alle korpsen.¹ Bij deze ontwikkeling past ook de door Balkenende III voorgestelde reorganisatie van het politiebestedel.²

¹ Om de belofte om de criminaliteit met 20 à 25% terug te dringen (in de nota *Naar een veiliger samenleving*, d.d. oktober 2002) waar te kunnen maken, sloten de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties prestatieovereenkomsten met de regiokorpsen.NRM3 Deze overeenkomsten golden van 2003 tot en met 2006. In verschillende publicaties werd (ook) gewaarschuwd voor negatieve effecten van dit systeem, zoals het (on)bewust kiezen voor meer simpele zaken, datamanipulatie en een verminderde oriëntatie op de lokale omgeving (Vlek e.a., 2004; Jochoms e.a., 2006). Jochoms e.a.(2006) pleiten er ondermeer voor om in de nieuwe generatie prestatiecontracten productie-eisen te koppelen aan beoogde (maatschappelijke) outcomes van politiewerk c.q. doelen en prioriteiten. Inmiddels is bekend dat in de prestatiecontracten die gelden voor 2007 (met een mogelijke verlenging naar 2008) enkele wijzigingen zijn aangebracht. Opnieuw zijn afspraken gemaakt over het aantal aan het OM aan te bieden zaken met bekende dader. Daarnaast vindt verdere intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht plaats (af te lezen aan het aantal staandhoudingen van illegale vreemdelingen). Ook is voor het eerst opgenomen dat criminaliteitsbeeldanalyses voor de zware en georganiseerde criminaliteit worden opgesteld.

² Nederland krijgt in het wetsvoorstel van de ministerraad (Balkenende III) één landelijk politiekorps, in plaats van de huidige 25 autonome regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (Wetsvoorstel 29

Aandacht voor mensenhandel

Aan de bestrijding van mensenhandel is zowel door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, als het OM, als de politie herhaaldelijk prioriteit toegekend, zij het soms onder de noemer van migratiecriminaliteit en/of in één adem met mensen-smokkel.³ De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties benoemden op voordracht van het College van procureurs-generaal (PG's) – en mede ingegeven door het *Nationale dreigingsbeeld*⁴ – zes speerpunten waar de Nationale Recherche en het Landelijk Parket zich de komende jaren vooral op zullen richten. Mensenhandel behoort tot één van deze terreinen.⁵

Landelijke Expertgroep Mensenhandel

Het Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse politie (PPM/dNP)^{NRM3} eindigde per 1 januari 2004 als project, maar ging voort onder de naam Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM).⁶ Per 1 januari 2007 is de organisatiestructuur van LEM gewijzigd.⁷ Besluitvorming over voorstellen van LEM zal in de Raad van Hoofddcommissarissen plaats vinden.⁸ Ook de implementatie van besluiten loopt via deze Raad.

In de laatste *Korpsmonitor* (Coster, 2004) is gebleken dat nog niet alle korpsen voldoen aan de destijds gestelde norm. Volgens de planning publiceert LEM in 2007 een nieuwe korpsmonitor, waarin de actuele stand van zaken ten aanzien van de aanpak van mensenhandel

704, nr. 9, *Kamerstukken II 2005/06*). De reorganisatie versterkt de bevoegdheden op rijksniveau en moet de werkwijze van de politie doelmatiger en flexibeler maken. Tegen de centralisatie is veel verzet van gemeenten en politie (Peters, 2005). Ze vrezen vooral voor onvoldoende lokale inbedding. Ook vanuit de wetenschap klinkt kritiek (Cachet, 2005). Met de val van het kabinet-Balkenende III is het de vraag of het (gewijzigde) wetsvoorstel wordt ingevoerd.

³ In de door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties vastgestelde speerpunten in de aanpak van de georganiseerde misdaad (brief aan de Tweede Kamer, d.d. 22 november 2004), in de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 2006 (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 911, nr. 4), in het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006* en in het visiedocument *Samenhang: de politieke vreemdelingentaak: visie en strategie 2004-2006*.

⁴ Het betreft het *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit* van de Dienst Nationale Recherche Informatie (2004).

⁵ De overige terreinen zijn mensensmokkel cocaïnehandel, heroïnehandel, synthetische drugs, illegale handel in vuurwapens en explosieven, terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad en witwassen.

⁶ LEM kwam, evenals PPM/dNP, circa vijf keer per jaar bijeen en op deze bijeenkomsten waren alle politieregio's vertegenwoordigd. De deelnemers heten geen korpsprojectleiders meer, maar korpsexperts.

⁷ Er is een 'expertteam' vastgesteld van enkele korpsexperts (geselecteerd op basis van deskundigheid, geografische spreiding en in staat zijn tot deelname) en een vertegenwoordiger van EMM. Elke zes weken vergadert dit team, afwisselend met en zonder externe partners (zoals het Landelijk Parket, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, De Belastingdienst, KMar en BNRM). Daarnaast blijft de expertgroep bestaan waarin de korpsexperts van *alle* politiekorpsen, EMM en externe partners vertegenwoordigd zijn. Deze komt één keer per jaar bijeen (in een tweedaagse bijeenkomst). Er zijn drie gewestelijke werkgroepen samengesteld, waarin zaken worden voorbereid en uitgewerkt.

⁸ Binnen de Raad van Hoofddcommissarissen is de korpschef van het regiokorps Limburg-Zuid portefeuillehouder mensenhandel. Het beleidsterrein mensenhandel geplaatst onder de Board Opsporing. De Board opsporing wordt ondersteund door Strategische Beleids Groepen. LEM ressorteert onder één daarvan, namelijk de Strategische Beleids Groep *Zeden, Drugs, Tegenhouden, Publiek Private Samenwerking en Mensenhandel*. De plv. korpschef van het regiokorps Drenthe is voorzitter van deze Groep.

wordt beschreven. Al eerder is wel een *Jaarplan 2007 Mensenhandel en Uitbuiting* vastgesteld.⁹ Daarin wordt aangegeven dat op basis van de uitkomsten van de nieuwe korpsmonitor een *Referentiekader Mensenhandel en Uitbuiting* wordt ontwikkeld, met het doel de in het Jaarplan beschreven gewenste situatie te realiseren. Andere producten en activiteiten van LEM komen elders in dit hoofdstuk, waar relevant, aan de orde.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

Op 18 mei 2005 is bij de Nationale Recherche het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) opgericht, een samenwerkingsverband tussen KLPD (Nationale Recherche en dNRI), KMar, SIOD en IND. Het EMM fungeert als verzamelpunt voor informatie over ondermeer (signalen van) mensenhandel (zowel binnen als buiten de seksindustrie). De informatie wordt aangeleverd door instanties die te maken (kunnen) hebben met mensenhandel, hetzij in de opsporing, hetzij bij toezicht, controles en hulpverlening.¹⁰ Bij EMM wordt deze informatie verwerkt, veredeld en beschikbaar gesteld voor tactische en strategische doeleinden. Het EMM maakt onderzoeksvoorstellen die ter weging worden aangeboden aan het Landelijk Parket. Als besloten wordt tot het instellen van een opsporingsonderzoek, dan kan dit worden uitgevoerd door een operationeel team van de Nationale Recherche of door één van de overige opsporingsdiensten die in het EMM participeren. Ook kan het voorstel worden aangeboden aan een regionale of bovenregionale recherche-dienst.

Het EMM wordt aangestuurd door de landelijk coördinerend officier van justitie belast met mensenhandel en mensensmokkel van het Landelijk Parket.

Operationeel Overleg Mensenhandel

Het Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) – waarin politieregio's operationele informatie uitwisselen – komt nog steeds elke twee maanden bijeen.^{NRM3} Het voorzitterschap is overgegaan van de Informatie-Eenheid Mensenhandel (IEM)¹¹ naar EMM.

Vreemdelingenpolitie

In 2003 en 2004 zijn verschillende taken van de Vreemdelingenpolitie overgenomen door de IND en gemeenten.¹² Hierdoor is – zoals beoogd – meer opsporingscapaciteit bij de Vreemdelingenpolitie beschikbaar gekomen. Deze capaciteit wordt in verschillende regio's ook ingezet bij de aanpak van mensenhandel.

⁹ Onder mensenhandel wordt verstaan het volledige bereik van artikel 273f Sr, dus ook (slavernijachtige) uitbuiting in arbeidssectoren buiten de seksindustrie.

¹⁰ Het belang van melding van signalen mensenhandel door diverse instanties aan EMM wordt beschreven in de *Aanwijzing mensenhandel* van het College van procureurs-generaal (PG's) (datum inwerkingtreding 1 april 2006).

¹¹ IEMNRM3 is opgehouden te bestaan en haar activiteiten zijn overgeheveld naar EMM.

¹² Ondermeer de vreemdelingenadministratie (door de IND) en de frontofficefunctie (door de gemeenten).

5.2.2 KMar

De KMar leverde vanaf 1993 personele capaciteit aan politiekorpsen voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.¹³ Deze capaciteit, in de vorm van ‘GOC-teams’, werd vooral ingezet voor de bestrijding van mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten. Maar de teams werkten ook mee aan mensenhandelonderzoeken.^{NRM3} Inmiddels heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties bepaald dat voor de aanpak van andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit dan mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitspapieren de noodzaak van assistentieverlening door de KMar aan de politie niet langer aanwezig is.¹⁴ De GOC-teams zijn derhalve per 1 januari 2006 opgeheven. Wel zijn er begin 2005 afspraken gemaakt tussen de KMar en de KLPD over de samenwerking met de KMar in expertisecentra op ondermeer het aandachtsgebied ‘grensoverschrijdende handel van mensen’. Op basis hiervan participeert de KMar in EMM.

5.2.3 Bijzondere Opsporingsdiensten en Inspectiediensten

Sinds de strafbaarstelling van mensenhandel per 1 januari 2005 ook uitbuiting buiten de seksindustrie en gedwongen orgaanverwijdering omvat, is het aantal organisaties betrokken bij de opsporing van mensenhandel gegroeid. In de *Aanvullende maatregelen bij het NAM* zegden de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken toe op het gebied van overige uitbuiting nader contact te zoeken met nieuwe ketenpartners die bij de uitvoering van hun taken mogelijk overige uitbuiting kunnen signaleren.¹⁵ Ook zou worden bezien of een voorlichtingsactiviteit of andere activiteiten nuttig kunnen zijn om het aantal melders van signalen van overige uitbuiting te vergroten. Voorzover bekend moeten deze maatregelen nog worden uitgevoerd.

De *Aanwijzing mensenhandel* van het College van PG's noemt verschillende organisaties die in het kader van toezicht en handhaving kunnen stuiten op gedwongen arbeid of diensten. Behalve de politie, KMar, gemeenten en havenpolitie zijn dit de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Algemene Inspectiedienst (AID), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD/ECD) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM/IOD).¹⁶ Van deze diensten participeert de SIOD in EMM.

¹³ Op basis van het op 30 september 1993 gesloten GOC-convenant tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Justitie en Defensie werd capaciteit geboden aan regiokorpsen langs de grenzen met België en Duitsland, als reactie op het verdwijnen van de personencontrole aan de binnengrenzen als gevolg van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (d.d. 19 juni 1990).

¹⁴ Bron: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan de Tweede Kamer, d.d. 25 januari 2006 (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 562, nr. 23).

¹⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 19.

¹⁶ De hier genoemde diensten zijn bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en), met uitzondering van de Arbeidsinspectie (AI). De AI is een inspectiedienst met ambtenaren die zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. De bijzondere opsporingsambtenaar bij de AI is bevoegd tot het opsporen van een beperkt aantal strafbare feiten, waar mensenhandel niet onder valt.

5.3 Signalering mensenhandel

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop signalering van mensenhandel plaats vindt en signalen bij opsporingsinstanties terecht (kunnen) komen.

Signalering door de politie

De politie heeft een belangrijke taak in de signalering van mensenhandel. Dit komt deels voort uit haar rol als toezichthouder in de prostitutiesector (zie hoofdstuk 4) en is deels gebaseerd op haar rol als strafrechtelijk handhaver. De politie heeft de afgelopen jaren verschillende activiteiten ontplooid om signalen van mensenhandel beter op te vangen en te registreren.

Al eerder is een lijst van signalen die kunnen wijzen op uitbuiting in de seksindustrie ontwikkeld.^{NRM3} Deze signalenlijst is aangepast, waardoor deze nu ook gebruikt kan worden voor het detecteren van uitbuiting in andere arbeidssectoren dan de seksindustrie en gedwongen orgaanverwijdering. Ook nieuw is de opname van signalen die kunnen wijzen op een verhoogd risico om slachtoffer te worden van mensenhandel, zoals een plotselinge gedragsverandering, wegloupedrag en weinig binding met thuis. De signalenlijst kan ook worden gebruikt door andere instanties dan de politie (zie verderop in deze paragraaf).

Om de bekendheid met het fenomeen mensenhandel in andere arbeidssectoren dan de seksindustrie te vergroten en de signalering van mensenhandel in het algemeen te verbeteren is door het politiekorps Brabant-Zuid-Oost een folder over mensenhandel ontwikkeld. Deze folder wordt binnen en buiten de politie verspreid. Ook andere politieregio's kunnen deze folder (eventueel aangepast) gebruiken. Dergelijke activiteiten zijn van belang, omdat mensenhandel – overigens ook binnen de seksindustrie – door politiemensen niet altijd wordt herkend en signalen hiervan niet als zodanig worden geregistreerd in politiestructuren, waardoor zij uit het oog verdwijnen. Daarom worden in enkele politieregio's met speciale zoekvragen signalen van mensenhandel alsnog uit deze politiestructuren gefilterd. Dit levert in de regel veel signalen op, met name van 'loverboysituaties'. LEM geeft in haar Jaarplan 2007 aan dat de publiekscampagne over mensenhandel 'Schijn bedriegt' (zie verderop in deze paragraaf) gezien haar succes moet worden voortgezet en wel op landelijk niveau. Tevens moet deze worden uitgebreid naar overige vormen van uitbuiting.

In de landelijke opleiding voor 'runners' van de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's) wordt vanaf 2005 ook aandacht besteed aan mensenhandel. Onbekend is in hoeverre de CIE's op dit moment actief informatie over mensenhandel verwerven. Wel zijn in enkele politieregio's projecten gestart met het doel de informatiesituatie van de CIE ten aanzien van mensenhandel te verbeteren. Regelmatig wordt aangegeven dat het moeilijk is op basis van CIE-informatie opsporingsonderzoeken gestart te krijgen. De afgelopen jaren zijn evenwel verschillende opsporingsonderzoeken (mede) gestart op basis van CIE-informatie.^{NRM3} Ook worden in enkele politieregio's kaartjes – al dan niet herkenbaar als zijnde van de politie – uitgedeeld aan prostituees, met informatie waar ze misstanden kunnen melden. Soms

wordt daarin naast het telefoonnummer van de politieregio ook het nummer van Meld Misdaad Anoniem gegeven.¹⁷

Serieuze signalen van mensenhandel worden – zo is de bedoeling – doorgegeven aan EMM.¹⁸ Deze signalen kunnen – eventueel ‘gestapeld’ (zie §5.4) – leiden tot nieuwe zaken of relevant zijn voor lopende zaken. EMM verstrekt regelmatig overzichten van het aantal signalen dat zij registreert.¹⁹

Ondanks genoemde initiatieven is de signalering van mensenhandel niet optimaal. Dit heeft een aantal oorzaken, die deels buiten de macht van de politie liggen. Zo willen slachtoffers van mensenhandel niet altijd worden herkend en doen zij er soms alles aan om niet gesignaleerd te worden. Dit kan te maken hebben met angst voor de handelaars maar ook met het feit dat zij – hoe weinig ook – toch inkomsten genereren, waardoor zij er een zeker belang bij hebben dat hun situatie ongewijzigd blijft. Dit neemt niet weg dat slachtoffers die wel aan hun situatie wensen te ontsnappen niet altijd door de politie worden herkend of geholpen. Doordat bijvoorbeeld de controles van de politie binnen de illegale seksindustrie achterblijven – terwijl aangenomen kan worden dat zich daar inmiddels meer slachtoffers van mensenhandel bevinden dan in de vergunde sector – komt een groep slachtoffers niet in contact met de politie. Hetzelfde geldt voor slachtoffers van overige uitbuiting, alhoewel hier ook andere instanties dan de politie aangewezen zijn om te controleren en signalen van mensenhandel op te vangen. Bij de signalering van mensenhandel – zowel binnen als buiten de seksindustrie – is een specifieke rol weggelegd voor de Vreemdelingenpolitie. Aangezien zij bij de bestrijding van illegale migratie met (illegaal verblijvende en/of werkende) slachtoffers te maken kan krijgen, is bekendheid met (signalen van) mensenhandel bij deze dienst van groot belang. De alertheid van de Vreemdelingenpolitie op dit punt laat echter nog te wensen over.²⁰ Dit komt mede voort uit hun focus op de uitzetting van illegalen, welke conflicteert met de aandacht die gewenst is voor detectie en bescherming van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel. In de praktijk ziet bijvoorbeeld BLinN overigens wel dat medewerkers van de Vreemdelingenpolitie – en detentiecentra voor vreemdelingenbewaring – bereid zijn mee te werken aan het verbeteren van de signalering (Boermans, 2006). Maar ook hen speelt parten dat slachtoffers niet altijd als zodanig geïdentificeerd willen worden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de politie in Rotterdam met een speciaal team mogelijk-

¹⁷ M. is de meldlijn waar informatie over misdrijven anoniem gemeld kan worden.

¹⁸ De politie registreert mogelijke slachtoffers mensenhandel ook in het landelijke slachtoffervolgsysteem IKP-S.^{NRM3} Tijdens een vergadering van LEM in september 2006 bleek evenwel dat dit systeem nog maar door enkele politieregionalkorpsen wordt gevuld. Waarschijnlijk wordt dit systeem niet gecontinueerd en wordt informatie over mogelijke slachtoffers onderdeel van alle informatie betreffende (signalen van) mensenhandel die aan EMM wordt verstrekt. Omdat IKP-S niet (meer) representatief is voor het aantal door de politie aangetroffen mogelijke slachtoffers is voor de onderhavige rapportage afgezien van presentatie van gegevens uit dit systeem.

¹⁹ Voor de interpretatie van deze gegevens is relevant dat deze signalen zeer verschillend van aard kunnen zijn. Ook wordt één signaal wel in meerdere signalen gesplitst en kunnen meerdere signalen betrekking hebben op eenzelfde situatie. Om deze redenen is verdere informatie hierover niet opgenomen in onderhavige rapportage. Dit laat onverlet dat de informatie op operationeel niveau zeer nuttig is of kan zijn.

²⁰ Recent constateerde BLinN (Boermans, 2006) dat slachtoffers van mensenhandel vaak niet worden herkend door de Vreemdelingenpolitie en werknemers in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring.

ke slachtoffers mensenhandel onder aangehouden illegalen opzoekt om nader onderzoek te doen, maar dat dit zelden leidt tot aangiftes.²¹

Slachtoffers die wel aangifte willen doen worden niet altijd in de gelegenheid gesteld en/of krijgen niet de faciliteiten aangeboden waar zij – bijvoorbeeld in het kader van de B9-regeling – recht op hebben. Met name de bedenktijd wordt in voorkomende gevallen niet aangeboden of voor minder dan drie maanden.²²

Ook blijkt dat de politie – non-conform de *Aanwijzing mensenhandel* – aangiftes mensenhandel niet altijd instuurt naar het OM, maar deze ook zelf seponereert of afhandelt, bijvoorbeeld als zij meent dat een zaak strafrechtelijk niet interessant is.²³ Overigens geven politiefunctionarissen wel aan dat als zij tijd investeren in mogelijke slachtoffers (dat wil zeggen een vertrouwensband opbouwen en goede voorlichting geven), zij relatief vaak (alsnog) bereid zijn aangifte te doen.

Al eerder is gemeld dat EMM als verzamelpunt voor informatie over (signalen van) mensenhandel fungeert, zowel voor de politie als voor andere instellingen (zie §5.2.1). Van de Bunt geeft als knelpunt in de opsporing aan dat “zowel op individueel als op organisatorisch niveau tal van beletselen bestaan om gedisciplineerd en ruimhartig informatie met elkaar te delen”.²⁴ Initiatieven als EMM proberen dat te doorbreken en het is dan ook van belang dat informatie ook daadwerkelijk door de politie en haar (keten)partners wordt aangeleverd. Nog niet alle politiekorpsen leveren op dit moment echter structureel en op eigen initiatief informatie aan EMM. Ook de meldingen vanuit andere instanties die mensenhandel kunnen signaleren behoeft verbetering. Bij EMM zelf waren tot ruim anderhalf jaar na de oprichting nog onvervulde vacatures, waardoor zij kampte met een achterstand in de informatieverwerking. Overigens wordt door de politie gewerkt aan een landelijke informatiehuishouding voor alle korpsen. De bestaande verscheidenheid aan systemen moet daarmee verdwijnen. In 2009 moet de informatiehuishouding van de Nederlandse politie volledig geharmoniseerd zijn.²⁵ Dit zal het werk van EMM mogelijk vereenvoudigen. Overigens gaf de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) in haar onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak (2006) in zijn algemeenheid aan dat slechts een enkele keer bij prioritering ook gedacht wordt aan keuzes ten aanzien van informatie-inwinning en ‘intelligence’.

Signalering door de KMar

De KMar heeft naar eigen zeggen een signalerende rol bij de aanpak van mensenhandel.²⁶ Zo is het zogenoemde sluisteam van de KMar actief op Schiphol, dat – naast mensensmokkel – ook alert is op signalen van mensenhandel. Signalen van mensenhandel die zij veel te-

²¹ Bron: interview met de korpsexpert van de politie Rotterdam-Rijnmond.

²² Zie ondermeer de *Uitvoering B9 regeling. Verslag werkconferentie 17-18 juni 2004* en de *Monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland* (Van Vianen e.a., 2006). Zie ook Hoofdstuk 2 en 3.

²³ Ondermeer in de *Monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland* (Van Vianen e.a., 2006, p.139).

²⁴ In Vlek e.a. (2004, p.108).

²⁵ *Wenkend Perspectief. Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006-2010* (Politie Nederland, april 2006); Kruyer (2006).

²⁶ Bron: Congres over mensenhandel te Schiphol, d.d. 24 oktober 2006.

genkomt zijn veelvuldige garantstelling, een koffer vol met lingerie en valse of vervalste identiteitsbewijzen. Met name in de transitruimte (waar 70% van de reizigers die Schiphol aandoen zich ophoudt) levert observatie volgens de KMar indicaties op. Daar worden bijvoorbeeld paspoorten uitgewisseld of nieuwe tickets aangeleverd. Er zijn voorbeelden van personen die enkel een vliegticket kopen om in de transitruimte te kunnen komen; zij vliegen niet.

Signalering door andere (opsporings)diensten en instellingen

Ook andere organisaties komen in aanraking met signalen en/of slachtoffers van mensenhandel, zoals de SIOD, de AI, de FIOD, de interventieteams, de IND en bepaalde hulpverlenings- en belangenbehartigingsinstanties.²⁷ Met de SIOD en de IND is afgesproken dat zij serieuze signalen van mensenhandel melden bij EMM. Beide instanties participeren ook in EMM; zij hebben er sinds 2005 een aantal medewerkers, onder wie informatierechercheurs, gedetacheerd.

De SIOD bestrijdt crimineel ondernemerschap, en in het bijzonder grootscheepse of complexe fraude op het terrein van werk en inkomen. Aangezien dit gepaard kan gaan met misstanden in arbeidssituaties kunnen SIOD-rechercheurs signalen opvangen van mensenhandel voor overige uitbuiting, bijvoorbeeld in verkennende studies of opsporingsonderzoeken. Veel opsporingsonderzoeken door de SIOD hebben primair betrekking op georganiseerde illegale arbeid.²⁸ In deze onderzoeken, veelal naar mensensmokkel (artt. 197b, 197c Sr), komt regelmatig aan het licht dat tewerk gestelde vreemdelingen ook voor valse/vervalste identiteitsbewijzen en/of huisvesting afhankelijk zijn van degene die de arbeid faciliteert. Dergelijke meervoudige afhankelijkheid is een signaal van mogelijke uitbuiting. In het kader van een thematische benadering focust de SIOD op specifieke risicocategorieën, bijvoorbeeld bepaalde branches. Zo behoorden in 2005 de tuinbouw en fruitteelt en de levensmiddelenindustrie tot de aandachtsgebieden van de SIOD. Dit zijn bedrijfstakken die in het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting naar voren komen als risicosectoren voor mensenhandel (zie Hoofdstuk 8). Vangt de SIOD signalen van mensenhandel op die de taak en bevoegdheden van de dienst overstijgen, dan wordt het Landelijk Parket of het bevoegde arrondissementsparket geïnformeerd. Signalen die wel passen binnen de eigen taakstelling worden door het Functioneel Parket afgedaan. In dit kader voert de SIOD zelf onderzoeken naar mensenhandel uit (zie hierover §5.4).

Signalen van mogelijke mensenhandel die de AI opvangt zouden via de SIOD bij EMM terecht moeten komen.²⁹ Uit het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting blijkt dat de Arbeidsmarktfraudeteams van de AI in een goede positie verkeren om overige uitbuiting te

²⁷ Navraag bij de AID en de VROM/IOD in februari 2007 leert dat de medewerkers van deze BOD-en (vrijwel) nooit mogelijke uitbuiting signaleren.

²⁸ In 2005 gold dit voor 36 van de in totaal 76 afgeronde opsporingsonderzoeken (SIOD, 2006, p.7).

²⁹ Twee van de 14 Arbeidsmarktfraudeteams zijn hierover getraind door het SIOD/EMM en in november 2006 verzorgde de SIOD op een bijeenkomst voor inspecteurs uit alle arbeidsmarktfraude-teams een workshop over overige uitbuiting. De arbeidsomstandigheden-inspecteurs bij de AI hebben nog geen scholing gekregen over (het signaleren van) overige uitbuiting.

signaleren (zie Hoofdstuk 8). In veel economische sectoren met een verhoogd risico van uitbuiting komen deze teams op de werkvloer op te controleren op de naleving van de *Wet arbeid vreemdelingen* (WAV). Een belangrijke uitzondering is huishoudelijk werk, omdat voor controle in particuliere woningen strengere voorwaarden gelden. Uit het BNRM-onderzoek overige uitbuiting blijkt dat de inspecteurs van deze teams, wanneer zij ernstige misstanden signaleren, deze informatie meestal doorgeven aan de collega's binnen de AI die controleren op het terrein van arbeidsomstandighedenwetgeving. Bijna de helft van de 14 arbeidsmarktfraudeteams geeft aan soms ook andere instanties, zoals de gemeente, SIOD of (vreemdelingen)politie, op de hoogte te stellen van (mogelijke) uitbuitingssituaties.

Illegale tewerkstelling werd tot 2005 via een proces-verbaal afgedaan,³⁰ maar sindsdien kan de AI dit zelf afdoen met een bestuurlijke boete. Voor de aanpak van mensenhandel schuilt hierin het nadeel dat er naast het opmaken van een boeterapport meestal geen (verder) onderzoek wordt gedaan of proces-verbaal wordt opgemaakt, waardoor er mogelijk minder wordt gesignaleerd en minder informatie over misstanden wordt doorgegeven aan andere instanties. Als het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving*³¹ zijn beslag krijgt, zal de AI in de toekomst ook verantwoordelijk zijn voor bestuursrechtelijke handhaving van deze wet. Dit kan bijdragen aan de signalering en aanpak van uitbuiting. Voor meer informatie hierover zie Hoofdstuk 2.

De FIOD/ECD, de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Belastingdienst, doet voornamelijk onderzoek op het terrein van fiscale fraude. Volgens het *Jaarverslag 2005* van de Belastingdienst worden FIOD/ECD medewerkers tijdens opsporingsonderzoeken bij bedrijven soms geconfronteerd met uitbuitingspraktijken. Wanneer dit zich voordoet is het de bedoeling dat de FIOD/ECD medewerkers dit melden bij EMM.

Ten aanzien van de informatiepositie van de hierboven besproken diensten in de aanpak van mensenhandel voor overige uitbuiting, kan Nederland mogelijk lering trekken uit de Belgische praktijk.

*De aanpak van overige uitbuiting in België*³²

In België is uitbuiting buiten de seksindustrie³³ al langer strafbaar dan in Nederland. De ervaring in België is dat het niet eenvoudig is om inspectiediensten en bijzondere opsporingsdiensten effectief te laten bijdragen aan de strijd tegen mensenhandel. Hoewel de Belgische Sociale Inspectie en de Inspectie van Sociale Wetten hier sinds 2001 bij betrokken³⁴ zijn, vinden in sommige arrondissementen geen gezamenlijke controles plaats of is er geen contact tussen de Sociale Inspectie en de contactofficieren mensenhandel. De inspectiediensten maken bovendien weinig gebruik van hun bevoegdheid om processen-verbaal over mensenhandel op te stellen. Dit komt mogelijk door een gebrek aan ervaring en

³⁰ In het proces-verbaal werd soms ook informatie over zeer slechte arbeidsvoorwaarden opgenomen.

³¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 678, nr. 3.

³² Deze informatie is ontleend aan de Baets, 2002 en Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2005.

³³ In art. 433 quinquies van de Belgische strafwetgeving over een ander in mensenwaardige omstandigheden laten werken.

het feit dat de opsporing van misbruik van de arbeidswetgeving hun hoofdtaak is en zij mensenhandel als een taak van de politie zien. Andere problemen in België zijn dat inspectie- en opsporingsdiensten slachtoffers van overige uitbuiting niet altijd als zodanig herkennen en dat, in weerwil van een uniform beleid, niet alle ketenpartners slachtoffers op dezelfde manier behandelen. Volgens het Belgische Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding is er behoefte aan training van alle partners betrokken bij het vinden, herkennen en verwijzen van slachtoffers van overige uitbuiting.

Voorts kan mensenhandel voor overige uitbuiting gesignaleerd worden in het kader van de aanpak illegaliteit, waar een groot aantal uitvoerende instanties met verschillende specifieke doelstellingen en bevoegdheden betrokken zijn. Zo kunnen de multidisciplinaire interventieteams³⁵ ter bestrijding van onder andere illegale arbeid signalen van mensenhandel opvangen.³⁶ Zij controleren immers veel in sectoren die gevoelig zijn voor uitbuiting en vormen een landelijk dekkend netwerk.

Ook medewerkers van de IND kunnen mensenhandel signaleren.³⁷ De IND heeft hierover echter geen interne instructie. Binnen het Informatie- en Analysecentrum van de IND houdt de Mensensmokkel Informatiegroep (MIG) zich bezig met onderzoek naar verschillende vormen van migratiecriminaliteit, waaronder mensenhandel. In een centrale database voor informatie over mogelijke migratiecriminaliteit classificeert de MIG signalen als mensenhandel, mensensmokkel of overig. Informatie uit de database wordt door de MIG doorgeleid naar diensten die zich bezighouden met de bestrijding van migratiecriminaliteit. Sinds juni 2005 geeft de IND, op basis van een samenwerkingsconvenant, signalen van mensenhandel door aan EMM.³⁸

Omdat het voorkomt dat mensen in een asielpcedure slachtoffer worden van mensenhandel en omdat de IND steeds vaker te maken krijgt met vreemdelingen die eerst asiel aanvragen en vervolgens aangeven slachtoffer mensenhandel te zijn, besteedt de IND in het proces Asiel meer aandacht aan mensenhandel. Zo zijn in februari 2006 binnen het Aanmeldcentrum Schiphol tussen de IND, de KMar, de Vreemdelingenpolitie, het EMM en het OM afspraken gemaakt over het signaleren van mogelijke mensenhandel en bereidt de IND een werkinstructie voor over hoe asiemedewerkers van de dienst met slachtoffers of getuigen van mensenhandel om moeten gaan.

³⁴ De basis hiervoor is een samenwerkingsprotocol dat een kader biedt voor gezamenlijke acties in risicosectoren en bepaalt dat er in ieder arrondissement tenminste één actie per maand moet zijn. Het protocol geeft de inspectiediensten de bevoegdheid om processen-verbaal over mensenhandel op te stellen. Ook zijn er afspraken gemaakt over informatie uitwisseling tussen de Sociale Inspectie en het OM.

³⁵ In de interventieteams werken de Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank, AI, UWV, gemeenten, politie en OM samen. De SIOD biedt analyseondersteuning aan de interventieteams.

³⁶ Dit geldt ook voor andere samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van malafide ‘facilitators’ rond illegalen, zoals bijvoorbeeld het Haagse AMFI-project waarin de gemeente Den Haag, gemeente Westland, Politie Haaglanden, Vreemdelingenpolitie, Belastingdienst, OM, FIOD, SIOD (zullen) samenwerken.

³⁷ De hier opgenomen informatie over signalering door de IND is gebaseerd op een bief van de IND aan BNRM d.d. 19 maart 2007.

³⁸ In 2005 en 2006 waren dat bij benadering respectievelijk 18 en 19 signalen.

Hulpverleningsinstanties en belangenbehartigingsorganisaties kunnen eveneens mensenhandel signaleren. Sommige ngo's geven signalen van mogelijke mensenhandel (anoniem) door aan de politie. In 2005 zocht de Rode Draad de media op met een rapport over misstanden in de legale prostitutiebranche en in de noordelijke provincies. Hierop heeft de politie de organisatie verzocht dergelijke waarnemingen ook altijd door te geven aan de politie. Organisaties in de hulpverlening of belangenbehartiging kunnen gebruik maken van de door de politie ontwikkelde signalenlijst, naar wens door henzelf aangevuld met organisatie-specifieke signalen.

Voor wat betreft overige uitbuiting kunnen ook andere ngo's, en in het bijzonder laagdrempelige ngo's die contact hebben met mensen die kwetsbaar zijn in arbeidssituaties, bijdragen aan het signaleren van mensenhandel.³⁹ Problematisch is echter dat de angst om uitgezet te worden illegale cliënten van deze ngo's er van weerhoudt om uitbuitingspraktijken bij overheidsinstanties te melden. Aangezien ngo's het belang van de individuele cliënt voorop stellen betekent dit dat ook zij doorgaans niet geneigd zullen zijn om bijvoorbeeld de politie of de AI te informeren als een illegale cliënt (mogelijk) slachtoffer is uitbuiting. Deze houding van veel ngo's die vreemdelingen bijstaan zal naar verwachting alleen veranderen, als de organisaties er op (kunnen) vertrouwen dat het melden of doen van aangifte van overige uitbuiting in het belang is van de betrokken persoon.

Ook (bepaalde) vakbonden kunnen bijdragen aan de signalering van deze vorm van mensenhandel,⁴⁰ zij het dat bonden zelden werknemers bereiken die door toedoen van criminele slachtoffer worden van geweld of fysieke onvrijheid. In die circuits kan, in verband met de veiligheid, geen vakbondswerk worden verricht. Wel kunnen bonden signalen opvangen van dergelijke excessen, die dan gemeld kunnen worden bij de politie, de SIOD of de AI. Werknemersorganisaties moeten dus als nieuwe ketenpartners betrokken worden bij de vroegtijdige signalering van overige uitbuiting, zoals is opgenomen in de *Aanvullende maatregelen bij het NAM*.

Signalering door 'burgers'

Op 12 januari 2006 is de campagne 'Schijn bedriegt' gestart door de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.).⁴¹ Doel van de campagne was klanten van prostituees en andere (in)direct betrokkenen signalen van gedwongen prostitutie te laten herkennen en melden bij de politie of – anoniem – bij M. In het kader van deze campagne is op internet (www.hoekers.nl) en, in deelnemende politieregio's,⁴² op (regionale) televisie een animatiefilm over mensenhandel

³⁹ In dit verband is bijvoorbeeld interessant het project van de ngo's LOS, OKIA en Searchweb om de problemen van ongedocumenteerden bij het realiseren van hun rechten te registreren en inventariseren, met als doel hun weerbaarheid te vergroten. Met datzelfde doel geven de stichtingen ook een boekje uit over de basisrechten van ongedocumenteerden.

⁴⁰ Dit is gebleken in het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting, uit interviews met bestuurders van FNV Bondgenoten en informatie van de CNV Vakcentrale. Zie ook de publicatie van FNV Bondgenoten *Jij, Jerzy. Grievencalhier over de behandeling van Poolse en andere buitenlandse werknemers in Nederland in 2006*.

⁴¹ In opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Justitie.

⁴² In negen politieregio's kreeg de campagne een regionale vertaling, te weten Brabant Zuid-Oost, Twente, Gelderland-Zuid, Utrecht, Friesland, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Limburg-Zuid en Midden-

getoond. Ook zijn artikelen gepubliceerd in dagbladen en, in deelnemende politieregio's, in week- en huis-aan-huisbladen. In de deelnemende politieregio's zijn ook posters en folders verspreid via bijvoorbeeld gemeentehuizen, scholen en GG&GD onder het motto "of het nu gaat om ambtenaren die paspoorten verstrekken, verpleegkundigen die seksueel overdraagbare aandoeningen behandelen of klasgenootjes van een slachtoffer van een loverboy: informatie over gedwongen prostitutie kan uit allerlei hoeken komen".⁴³

De campagne heeft in de eerste helft van 2006 78 bruikbare meldingen van mensenhandel opgeleverd (ter vergelijking: in 2005 waren dit er over het hele jaar 42).⁴⁴ Elf meldingen hadden betrekking op minderjarige slachtoffers. Van de overige meldingen hadden er drie betrekking op mannen en 64 op vrouwen. Naar aanleiding van deze meldingen zijn in meerdere politieregio's onderzoeken gestart. Dit leidde – op verschillende locaties – tot de ontdekking van (mogelijke) slachtoffers en aanhoudingen van verdachten. Ook werd een illegaal bordeel opgerold. Een aantal hieruit voortgevloeide opsporingsonderzoeken loopt nog, dus mogelijk volgen er meer resultaten.

In de loop van de campagne zijn verbeteringen aangebracht in de afhandeling van de signalen.⁴⁵ Tevens bleek het voor M. niet altijd eenvoudig om er achter te komen wat met een melding was gebeurd. De campagne is – conform de planning – eind juni 2006 gestopt. Een mogelijk vervolg staat ten tijde van het schrijven van dit rapport nog ter discussie.

Nu ook uitbuiting buiten de seksindustrie strafbaar is als mensenhandel, kunnen meer personen in aanraking komen met signalen van het delict. Zo kunnen mensen die met asielzoekers of illegalen werken, artsen op de eerste hulp, leerkrachten, marktmeesters, advocaten, bureaus en anderen signalen van overige uitbuiting opvangen en melden. Dit vereist wel bewustwording. De ngo's BLinN, La Strada en STV maakten dit in december 2005 duidelijk met de titel *Mensenhandel - nu bij u in de buurt* van een publieksdebat.

5.4 Opsporing mensenhandel

Organisatie van de opsporing bij de politie

De organisatie van de opsporingstaak varieert sterk per politiekorps. Dit is niet verrassend aangezien de korpsen op dit gebied autonoom zijn. Ten behoeve van de opsporing van mensenhandel functioneren evenwel in veel politieregio's in mensenhandel (en prostitutie) gespecialiseerde teams, die naast de controles in de seksindustrie ook (kleinere) mensen-

West-Brabant.

⁴³ Bron: www.meldmisdad.nl.

⁴⁴ 63 meldingen bevatte voldoende concrete informatie om bruikbaar te zijn en 56 meldingen hebben geleid tot vervolgacties van de politie.

⁴⁵ Zo is besloten om tegelijk met de melding ook door te geven welke (betrokken) politiekorpsen de melding hebben ontvangen. Doordat dit eerder niet werd doorgegeven was onduidelijk of een melding ook door andere korpsen werd opgepakt en welke mogelijkheden tot samenwerking of taakverdeling er waren. Alle meldingen werden en worden overigens ook doorgegeven aan EMM.

handelonderzoeken uitvoeren.⁴⁶ Wanneer een mensenhandelonderzoek groter is of dreigt te worden, wordt dit neergelegd bij regionale researcheteams. In (nog maar) een enkel geval worden mensenhandelzaken gedraaid door districtsrecherche.⁴⁷ De besluitvormingsstructuren om te bepalen welke zaken in onderzoek worden genomen zijn wel identiek voor alle korpsen. Op regionaal niveau worden zaken geselecteerd door ‘stuurploegen’ of ‘(pre)weegploegen’. Deze zaken gaan naar een bureau projectvoorbereiding, waar de zaken worden omgezet in projectvoorstellen. Op basis hiervan worden vervolgens besluiten genomen over het al dan niet in onderzoek nemen van een zaak (IOOV, 2006). Ook de Nationale en Bovenregionale Recherche kunnen mensenhandelonderzoeken oppakken.⁴⁸ Zij kennen een vergelijkbare besluitvormingsstructuur. De IOOV concludeerde in haar onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak (2006) ondermeer dat de meeste korpsen vooraf geen inhoudelijke beleidskeuzes lijken te maken ten aanzien van de opsporing en zich laten leiden door wat er op hen afkomt. Ad hoc wordt besloten welke onderzoeken wel en welke niet zullen worden uitgevoerd. De IOOV acht dit niet verstandig, niet alleen met het oog op een doordachte inzet van personeel, maar ook met het oog op deskundigheidsontwikkeling en het verzamelen en analyseren van informatie. Bovendien zou een strategische keuze/stellingname ten aanzien van de opsporing mede een basis kunnen vormen voor besluitvorming over de voor de opsporing benodigde capaciteit.

Opsporing door de politie in de praktijk

Door verschillende politiefunctionarissen wordt aangegeven dat de aanpak van mensenhandel te wensen over laat. Niet alle zaken met ‘opsporingsindicatie’ of – naar zeggen van politiefunctionarissen – ‘voldoende bewijs’ worden opgepakt. Politiekorpsen proberen zaken over te dragen naar andere politieregio’s of de Nationale Recherche zonder in de tussentijd actie te ondernemen – hoewel dit niet is toegestaan.⁴⁹ De bereidheid tot overname door andere politieregio’s wordt in zijn algemeenheid als gering aangemerkt.⁵⁰ Ook heerst onduidelijkheid over welke zaken tot de verantwoordelijkheid van de Nationale Recherche kunnen worden gerekend en welke niet, zodat zaken naar de Nationale Recherche worden

⁴⁶ De naamgeving verschilt. Zo bestaan er ‘Mensenhandel Interventieteams’, ‘prostitutiecontroleteams’, en teams ‘commerciële zeden’.

⁴⁷ Alle politieregio’s zijn onderverdeeld in districten met vaak eigen researchetaken.

⁴⁸ Omdat in de praktijk voor de Bovenregionale Recherche (BR) een maximale onderzoekstermijn van drie maanden werd aangehouden, hetgeen meestal niet toereikend is voor een mensenhandelonderzoek, werd mensenhandel op BR-niveau nauwelijks opgepakt. Op verzoek van het overleg van de mensenhandellofficieren is hierover met de politie gesproken en is besloten dat BR’s ook mensenhandelzaken zullen gaan oppakken. Medio 2006 is dat door de BR Noord- en Oost-Nederland ook gebeurd.

⁴⁹ Het College van PG’s heeft duidelijk aangegeven dat, zo lang nog geen beslissing is genomen tot overdracht of zo lang er nog onvoldoende informatie voorhanden is om daarover te beslissen, de zorg voor een waargenomen verschijnsel van (georganiseerde) misdaad bij degene die dit (als eerste) waarneemt blijft. Hiermee moet worden voorkómen dat men niet in actie komt omdat een zaak ‘eigenlijk elders thuis hoort’ (Openbaar Ministerie, 2004, p.24).

⁵⁰ De afspraken die gemaakt zijn in PPM/dNP over de verantwoordelijkheden van politiekorpsen ten aanzien van onderzoeksactiviteiten (dit speelt vooral een rol als een slachtoffer ergens anders verblijft c.q. aangifte doet dan waar zij gewerkt heeft en als een slachtoffer op meerdere plaatsen in Nederland gewerkt heeft - wat vaak het geval is) zijn niet in alle korpsen bekend.

‘gestuurd’, waarna pas na enige tijd blijkt dat de Nationale Recherche – soms overigens ook door gebrek aan capaciteit – de zaak niet oppakt.⁵¹ Dit probleem wordt erkend in een brief van het College van PG’s (d.d. 1-II-2006). Hierin wordt tevens aangegeven dat een ingestelde werkgroep aandacht zal besteden aan dit ‘routingprobleem’. Ook binnen politieregio’s worden zaken doorgeschoven naar andere afdelingen en blijven zo ‘hangen’, waardoor mogelijke acties achterwege blijven. Daarnaast komt het voor dat binnen een korps een mensenhandelteam aanwezig is, maar dit zoveel mensenhandelonderzoeken toebedeeld krijgt dat de beschikbare onderzoekscapaciteit van het team wordt overstegen. Dit alles leidt tot stagnatie en ‘plankzaken’ en in voorkomende gevallen (politie)sepots (vaak door ‘veroudering’ van feiten). Ook worden omvangrijke zaken vaker dan gewenst teruggebracht tot ‘korte klap’-zaken. Binnen LEM wordt aangegeven dat dit mede een gevolg is van de afgesloten prestatiecontracten, waarin afspraken staan over het aantal aan het OM aan te bieden zaken. Dit zou leiden tot een voorkeur voor korte-klapzaken boven – langer durende – (complete) mensenhandelzaken. Ook wordt aangegeven dat door het wegvallen van de GOC-teams van de KMar minder mensenhandelzaken dan voorheen kunnen worden opgepakt door de politie.

Ook zijn officieren van justitie (OvJ’s) – zo wordt gemeld vanuit de politie – soms te afhoudend ten aanzien van mensenhandelzaken. Zij eisen bijvoorbeeld een aangifte (ook als er al belastende verklaringen van slachtoffers liggen) of schatten de kansen om een zaak te winnen te somber in door gebrek aan kennis over het mensenhandelartikel. Ook de geëiste straffen stellen politiefunctionarissen regelmatig teleur. Naar de opgelegde straffen voor mensenhandel wordt door het OM onderzoek gedaan.⁵²

Daartegenover staan politiekorpsen waar veel geïnvesteerd wordt in de aanpak van mensenhandel. De factoren die volgens de korpsexperts mensenhandel van deze politieregio’s bevorderend werken bij de aanpak en leiden tot een adequate signalering van mensenhandel en het succesvol oppakken en afronden van zaken zijn:

- De afspraak dat mensenhandelzaken – vanwege de ernst van de zaak – meteen kunnen worden opgepakt en dat niet hoeft te worden gewacht op een beslissing van een ‘weegploeg’.
- De afspraak dat ‘weegploegen’ altijd positief beslissen over mensenhandelzaken.
- De afspraak dat signalen van mensenhandel altijd leiden tot de start van een politieonderzoek, ook als een aangifte vooralsnog ontbreekt.
- De afspraak dat personen die door de Vreemdelingenpolitie worden aangehouden in verband met illegaal werk of verblijf altijd gehoord worden en dat hierbij (ook) gelet wordt op signalen mensenhandel.

⁵¹ Het feit dat mensenhandel zich vaak op nationaal (slachtoffers worden door het hele land tewerk gesteld) en internationaal (slachtoffers zijn afkomstig uit het buitenland) niveau afspeelt, leidt op dit punt wellicht tot meer onduidelijkheid dan bij sommige andere delicten.

⁵² Aangegeven door de voorzitter van het College van procureurs-generaal in een interview met De Volkskrant, d.d. 28 februari 2007.

- De afspraak dat researcheteams die een mensenhandelzaak draaien, maar kennis over mensenhandel missen te allen tijde een beroep kunnen doen op de ‘korpsexpert mensenhandel’, die een coachende rol kan vervullen.
- De afspraak dat ‘geïnvesteed’ wordt in mogelijke slachtoffers mensenhandel, resulterend in ondermeer goede begeleiding, adequate opvang en correcte voorlichting.
- De afspraak dat vrouwen in vreemdelingenbewaring, waarvan men vermoedt dat zij slachtoffer (kunnen) zijn,⁵³ worden bezocht door gecertificeerde zedenrechercheurs, die hier nader onderzoek naar verrichten.
- De afspraak dat mensenhandel altijd op regionaal niveau wordt opgepakt (en nooit op districtsniveau).
- Goede contacten met de hulpverlening.
- Een ketenbrede aanpak (zie kader).

Onderzoek mensenhandel: Sneep

In 2006 start de politie een onderzoek naar een groep verdachten die zich op grote schaal bezig houdt met mensenhandel. Twee hoofdverdachten van Turkse afkomst en hun handlangers zetten vele slachtoffers (minstens 90) zowel in Nederland (in verschillende steden) als in Duitsland aan het werk in de prostitutie en gebruiken hierbij buitensporig veel geweld.⁵⁴ Het opsporingsonderzoek naar deze verdachten – codenaam Sneep – bevat enkele vooruitstrevende elementen en geldt als voorbeeld van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad die het OM voor ogen staat (zie verder Hoofdstuk 7). Er wordt gewerkt aan de hand van het barrièremodel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende barrières die criminelen moeten overbruggen om slachtoffers in de prostitutie te brengen (zie Hoofdstuk 8). In dit onderzoek wordt door verschillende instanties samengewerkt, waarbij elke instantie de voor haar relevante barrière onderzoekt. Zo zijn, naast verschillende politiekorpsen, ook de KMar, SIOD, IND, Douane en gemeenten betrokken. Het OM coördineert het onderzoek en stuurt de diensten aan. Het opsporingsonderzoek wordt wetenschappelijk begeleid en geëvalueerd. Omdat veel slachtoffers geen aangifte durven te doen is veel informatie verzameld door ‘tappen’ en observatie (‘artikel 27-stapeling’, zie verderop in deze paragraaf). Er vindt financieel onderzoek plaats en – al dan niet bewust medeplichtige – ‘facilitators’ worden meegenomen in het onderzoek. Omdat de slachtoffers ook in de vergunde seksindustrie tewerk werden gesteld is het de bedoeling betrokken exploitanten ook bestuursrechtelijk aan te pakken. Het onderzoek is ten tijde van schrijven van dit rapport nog in volle gang.

Opsporing van overige uitbuiting

De opsporing van mensenhandel gericht op overige uitbuiting staat nog in de kinderschoenen. In verschillende politieregio’s draaien evenwel opsporingsonderzoeken naar niet-seksuele uitbuiting.⁵⁵ Een overzicht hiervan zal worden opgenomen in de korpsmonitor die

⁵³ Alle vrouwen bezoeken bleek teveel capaciteit te kosten. Nu worden eerst alle vrouwen ‘administratief uitgerechercheerd’ en bij signalen mensenhandel - hoe minimaal ook - vindt een gesprek plaats. Een signaal is bijvoorbeeld dat een (jonge) vrouw afkomstig is uit een bronland mensenhandel of werkzaam was in de prostitutie.

⁵⁴ Volgens R. Hopkins betreft het de dadergroep die zij in haar boek over mensenhandel *Ik laat je nooit meer gaan* (2006) uitgebreid beschrijft (interview met De Volkskrant, d.d. 17 februari 2007). De politie deed volgens haar in 2003 al eerder onderzoek naar deze groep, maar dit onderzoek werd stopgezet.

⁵⁵ Op 29 januari 2007 besteedde de actualiteitenrubriek *Netwerk* aandacht aan één van de onderzoeken, naar sla-

in 2007 verschijnt. In 2006 resulteerde één opsporingsonderzoek naar (onder andere) ‘overige uitbuiting’ in vervolging en een rechterlijke uitspraak in eerste aanleg.⁵⁶ Dit betreft een onderzoek van de politie in samenwerking met de SIOD.

In 2005 is de SIOD, in multidisciplinair verband, zeven onderzoeken naar mensenhandel voor overige uitbuiting gestart, waarvan er één in 2005 met succes⁵⁷ is afgerond.⁵⁸ De overige zes onderzoeken zijn in 2006 met succes afgerond (4) of afgebroken (2). In 2006 startte de SIOD vijf onderzoeken naar overige uitbuiting. Deze onderzoeken zijn bij het schrijven van deze rapportages nog operationeel.

Het Functioneel Parket is belast met het aansturen van de BOD-en in opsporingsonderzoeken mensenhandel. Het is ook het Functioneel Parket dat bepaalt of een zaak wordt opgepakt en of die wordt opgepakt als een mensenhandelzaak. De geluiden vanuit de politie dat OvJ's soms te afhoudend zijn ten aanzien van mensenhandelzaken zijn ook bij de SIOD over het Functioneel Parket gehoord.

*Opsporing via artikel 27-stapeling*⁵⁹

Slachtoffers van mensenhandel durven vaak geen aangifte te doen of willen dat niet.^{NRM3} Als zij dat wel doen gaat het vaak om het woord van de verdachten tegenover dat van de slachtoffers. Dit kan mensenhandelzaken complex maken. Door een werkmethode, waarbij alle – door zowel politie als derden – geconstateerde feiten worden ‘gestapeld’, kan in die gevallen soms toch voldoende bewijs voor het strafbare feit worden verkregen. In het arrondissement ‘s-Hertogenbosch zijn drie verdachten door deze ‘stapelmethode’ toe te passen – en dus zonder dat slachtoffers aangifte deden of een belastende verklaring aflegden – voor de rechter gebracht. In alle drie zaken betrof het ‘loverboys’, met slachtoffers die zich geen slachtoffer voelden en te veel van hun ‘pooier’ hielden om belastende verklaringen te willen afleggen. In twee van de drie zaken zijn de verdachten desalniettemin veroordeeld voor mensenhandel. In de bewijsvoering speelden met name getuigenverklaringen van derden en getapte telefoongesprekken een rol. Ook werd een wetenschappelijk artikel over het fenomeen ‘loverboys’ toegevoegd aan het dossier, teneinde de rechters nader inzicht te geven in de materie.⁶⁰ Eén van de genoemde zaken wordt hieronder – als casus – uitgebreider beschreven.

vernijachtige uitbuiting in een Chinees restaurant.

⁵⁶ Dit was een onderzoek naar de illegale tewerkstelling van Bulgaren in hennepknipperijen, onder slechte voorwaarden en omstandigheden. De Rechtbank Den Haag achtte uitbuiting niet bewezen, maar in deze zaak loopt nog hoger beroep (zie ook Hoofdstuk 2 en 8).

⁵⁷ Een SIOD-onderzoek is met succes afgerond als het resulteert in een proces-verbaal.

⁵⁸ In totaal rondde de SIOD in 2005 76 opsporingsonderzoeken af, waarvan er 36 primair betrekking hadden op georganiseerde illegale tewerkstelling (SIOD, 2006, p.7).

⁵⁹ Bronnen: Van der Wegen (2005), LEM, EMM. De term verwijst naar art. 27 Wetboek van Strafvordering.

⁶⁰ Bullens & Van Horn (2000), ‘Daad uit “liefde”. Gedwongen prostitutie van jonge meisjes’, *Justitiële Verkenningen* 26(6), pp.25-41.

Casus 'Ik zal hem te allen tijde steunen'

In 2004 lopen twee politieonderzoeken naar leden van een 'jeugdgroep' in Brabant-Zuid-Oost. In beide onderzoeken – waarvan één naar 'loverboy' A – wijzen verdachten en getuigen (waaronder het slachtoffer van A) op een ander lid van de jeugdgroep, B, die eveneens een "meisje voor zich in de prostitutie heeft werken". De politie start daarom ook een onderzoek naar B. Het vermeende slachtoffer van B (X) wordt gehoord. Zij geeft aan dat zij de vriendin van B is en hem te allen tijde zal steunen. Verder weigert zij vragen te beantwoorden. Het slachtoffer van A – die een raam tegenover X bezette en samen met X gebracht en gehaald werd door chauffeurs/handlangers van A en B – verklaart echter dat X haar vertelde dat ze geen zin had om in de prostitutie te werken, maar moest van B. Ook geeft zij aan dat B X regelmatig mishandelde, vooral als zij te weinig verdiende. Zij moest namelijk minstens €650 per dag verdienen. De chauffeurs/handlangers verklaren ook dat X door B wordt mishandeld en het verdiende geld aan B afstaat. X vertelde hen dat zij dit deed voor hun gezamenlijke toekomst. B vertelde ook zelf aan een getuige dat X voor hem in de prostitutie werkt.

Hoewel het slachtoffer van A en een getuige uit angst voor B hun verklaring intrekken, wordt B veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf, waarvan 8 maanden voorwaardelijk. Het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt door de politie geschat op €312.000. In de ontnemingszaak wordt dit teruggebracht tot €72.675, maar wordt B wel veroordeeld tot betaling aan de Staat van dit volledige bedrag. Zowel in de strafzaak als de ontnemingszaak is hoger beroep ingesteld. Dit beroep loopt nog. Het slachtoffer heeft – om evidente redenen – geen schadevergoeding geëist.

De OvJ die de drie zaken behandelde gaf aan dat het vaker voorkomt dat politieonderzoeken naar mensenhandel worden gestart zonder dat een aangifte of belastende verklaring van een slachtoffer beschikbaar is. Regelmatig doen slachtoffers in de loop van het politieonderzoek alsnog aangifte of leggen belastende verklaringen af. Wanneer dit evenwel niet het geval is, kunnen er toch mogelijkheden zijn om de zaak door te zetten. Van belang is deze mogelijkheden te zien en hierin te investeren. Politie mensen en OvJ's nemen soms ten onrechte aan dat een zaak zonder aangifte niet rond te krijgen is. De veroordelingen in 's-Hertogenbosch wijzen anders uit.

Een intensieve aansturing door de OvJ is in dergelijke zaken wel van belang. De OvJ moet op de juiste momenten de juiste strategische keuzes maken. Ook de politie moet bereid zijn in een dergelijke zaak te investeren. Desgevraagd geeft de politie aan dat een zaak zonder aangifte meer tijd kost dan een zaak met aangifte. Je moet bijvoorbeeld in contact komen met een 'onwillig' slachtoffer om erachter te komen welke getuigen benaderd c.q. getapt kunnen worden om voldoende (steun)bewijs te verzamelen. Deze getuigen kunnen (oude) vrienden en familieleden van het slachtoffer zijn, maar bijvoorbeeld ook collega-prostituees in de seksbedrijven waar het slachtoffer werkt of heeft gewerkt. Een politieteam gespecialiseerd in mensenhandel kan in deze gevallen – vanwege haar specifieke deskundigheid – voordelen hebben boven een meer generiek team. EMM spant zich in om deze methode bij politiekorpsen onder de aandacht te brengen en politiemensen te trainen in de toepassing ervan. De methode sluit aan bij het concept Informatie Gestuurde Opsporing.⁶¹

⁶¹ Het concept Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) legt een sterke koppeling tussen het informatieproces en het opsporingsproces. Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch en tactisch niveau. De ontwikkeling die op dit gebied is ingezet wordt de komende jaren verder uitgebouwd, zo wordt ondermeer in

5.5 Opsporing in cijfers (BNRM-politieonderzoek)

Deze paragraaf bevat enkele kerngegevens met betrekking tot alle in 2004 met succes afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel. Een verantwoording van de (gewijzigde) onderzoeksmethode is te vinden in Bijlage 2.

Tot 2005 inventariseerde BNRM jaarlijks het aantal succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken en rapporteerde over kenmerken van deze zaken. Twee ontwikkelingen bij de politie waren de aanleiding om dit niet meer te doen. Ten eerste dient de politie voor elk van de zes benoemde speerpunten in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit (waaronder mensenhandel) tweejaarlijks een criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) op te stellen.⁶² In 2007 worden de eerste volwaardige CBA's verwacht.⁶³ Elk CBA bevat, naast informatie over (plegers van) het misdrijf, ook informatie over de maatschappelijke gevolgen daarvan en mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De CBA's per speerpunt vormen de basis voor een eveneens tweejaarlijks op te stellen landelijk criminaliteitsbeeld, het *Nationaal Dreigingsbeeld*, op grond waarvan prioriteiten in de aanpak van zware of georganiseerde misdaad kunnen worden bepaald.

Ten tweede wordt in 2007 door LEM weer een 'korpsmonitor mensenhandel' uitgebracht. Deze zal – net als eerder korpsmonitoren NMR3 – een overzicht geven van de stand van zaken ten aanzien van de aanpak van mensenhandel en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Deze overzichten zijn gebaseerd op informatie die bij de politiekorpsen en EMM wordt ingewonnen.

Met de komst van de CBA's mensenhandel en de korpsmonitor is de grond voor het BNRM-politieonderzoek in de oude vorm komen te vervallen. Om deze en andere redenen is besloten dat BNRM op dit terrein alleen (aanvullend) onderzoek verricht naar wisselende, actuele onderwerpen. Omdat de publicatie van de CBA's en de korpsmonitor gepland zijn voor 2007 kon de daarin opgenomen informatie nog niet in dit rapport worden verwerkt. Wel heeft EMM op verzoek van BNRM het aantal aangiftes mensenhandel (van slachtoffers en getuigen) geïnventariseerd. De resultaten hiervan worden ook in de onderhavige paragraaf gepresenteerd.

5.5.1 Opsporingsonderzoeken mensenhandel

Tabel 5.1 bevat een overzicht van de aantallen afgesloten en naar het OM 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken mensenhandel per jaar.⁶⁴ Daarbij wordt aangegeven hoe groot de da-

Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie (2005) aangegeven.

⁶² In opdracht van het College van PG's.

⁶³ In het najaar van 2006 kwamen - als overgangsrapporten - al wel het *Criminaliteitsbeeld 2005* (KLPD, 2006) en onderliggende deelrapporten per speerpunt (waaronder Mensenhandel) gereed. Deze rapporten bevatten minder gegevens dan voor de CBA's wordt beoogd. Omdat de informatie in het deelrapport *Mensenhandel* voor een belangrijk deel afkomstig is uit de 3e rapportage van de NRM, kan in het onderhavige rapport geen recente opsporingsinformatie over de aard van mensenhandel in Nederland en de (samenwerkingsverbanden van) personen die zich hiermee bezig houden, worden gegeven.

⁶⁴ De onderzoeken zijn verricht door de politie en de KMar. Een opsporingsonderzoek kan betrekking hebben

ling/stijging van het aantal opsporingsonderzoeken is ten opzichte van het basisjaar 2001 (met indexcijfers).⁶⁵

De resultaten in Tabel 5.1 zijn tevens uitgesplitst naar type mensenhandel: grensoverschrijdend of binnenlands. Bij grensoverschrijdende mensenhandel worden slachtoffers in het buitenland geronseld,⁶⁶ bij binnenlandse mensenhandel in Nederland. In alle gevallen worden zij (ondermeer) in Nederland uitgebuit in de prostitutie. In 2004 nam het aantal zaken waarbij deze vormen van mensenhandel werden gecombineerd – en slachtoffers zowel in Nederland als in het buitenland werden geronseld – toe. In Tabel 5.1 is hiervoor daarom (voor het eerst) een aparte categorie opgenomen.

Tabel 5.1 Afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel, per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Combinatie		Totaal	
	N	Index cijfer	N	Index cijfer	N	Index cijfer	N	Index cijfer
2001	36	100	11	100	1	100	48	100
2002	42	117	13	118	-	-	55	115
2003	31	86	10	91	1	100	42	88
2004	33	92	24	218	3	300	60	125
Totaal	142	n.v.t.	58	n.v.t.	5	n.v.t.	205	n.v.t.

Het aantal met succes afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel bereikte in 2004 een recordhoogte, na een relatief dieptepunt in 2003. Vooral het aantal opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel nam in 2004 zowel absoluut als naar verhouding sterk toe.⁶⁷ Drie opsporingsonderzoeken (5%) betroffen een combinatie van binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel.

Type sekswerk

Nagegaan is welk type sekswerkzaamheden de slachtoffers van mensenhandel uitvoerden. In alle in 2004 afgesloten opsporingsonderzoeken betrof dat prostitutie.⁶⁸ Soms ging dat gepaard met (andere) werkzaamheden in de seksentertainment, zoals paaldansen of strip-tease, maar in geen van de onderzochte zaken ging het alléén om dat type seksentertainment. In drie zaken zijn de slachtoffers ‘gebruikt’ om pornografie te vervaardigen, maar ook hier weer in combinatie met werkzaamheden in de prostitutie.⁶⁹

op meerdere verdachten.

⁶⁵ Zie voor uitleg over indexcijfers Bijlage 3.

⁶⁶ Grensoverschrijdende mensenhandel kan ook gaan om ronselen van mensen in Nederland voor uitbuiting in het buitenland.

⁶⁷ Percentage opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel per jaar (gerelateerd aan het totaal aantal opsporingsonderzoeken mensenhandel in dat jaar): 23% (2001), 24% (2002), 24% (2003) en 40% (2004).

⁶⁸ In 2003 was dit ook het geval.

⁶⁹ Dit gegeven is relevant omdat met de wetwijziging in 2002 de strafbaarheid van mensenhandel is uitgebreid naar uitbuiting vóór een derde, bijvoorbeeld uitbuiting in de seksentertainment- en porno-industrie. Nu blijkt

Specifieke kenmerken van afgesloten mensenhandelzaken

Hoewel daar niet systematisch naar gevraagd is, kwamen in de interviews soms specifieke kenmerken van de geïnventariseerde zaken naar voren. Zo bleek dat één zaak werd aangebracht door een klant en één door een exploitant van een seksinrichting. In het eerste geval hielp de klant het (zeer angstige) slachtoffer te ontkomen en bracht haar naar de politie. In het tweede geval werd de politie gebeld door de uitbaatster van een seksinrichting, die verklaarde dat zij de indruk had dat één van de vrouwen die bij haar werkten, gedwongen werd het werk te doen en geld moest afdragen.

Verder moesten verschillende slachtoffers (zo kwam in drie opsporingsonderzoeken naar voren) niet alleen sekswerk verrichten, maar ook leningen afsluiten dan wel schulden aangaan, waar alleen de verdachten van profiteerden.

Ook bleek dat een minderjarig slachtoffer van een 'loverboy', in de justitiële inrichting waar zij tijdelijk was ondergebracht, werd benaderd door een aldaar gedetineerde 'loverboy'. De betrokken rechercheur kwam hier toevallig achter en zorgde ervoor dat het slachtoffer werd overgeplaatst.

5.5.2 Slachtoffers*Aangiftes door slachtoffers 2004*

Tabel 5.2 geeft het aantal slachtoffers weer dat aangifte deed of een verklaring aflegde in opsporingsonderzoeken die zijn 'ingestuurd' naar het OM. Slachtoffer-aangevers wier zaak niet werd opgepakt of afgerond blijven hier dus buiten beeld. In de tabel zijn de gegevens uitgesplitst naar jaar en type mensenhandel (grensoverschrijdend of binnenlands). Zaken waarbij binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel werden gecombineerd zijn – analoog aan de gehanteerde methodiek in eerder jaren^{NRM4} – ingedeeld bij het type mensenhandel dat overwegend werd gepleegd.⁷⁰

dus dat in de praktijk geen mensenhandelzaken zijn afgerond waarin slachtoffers *uitsluitend* daarbinnen zijn uitgebuit.

⁷⁰ Uitgangspunt hierbij was waar de meeste slachtoffers werden geronseld. In de 'combinatiezaken' uit 2001 en 2004 (zie Tabel 5.1) was dat in Nederland, in de 'combinatiezaak' uit 2003 in het buitenland. Het aantal opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel per jaar wordt dan respectievelijk: 12 (2001), 13 (2002), 10 (2003), 27 (2004) en 62 (totaal). Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel per jaar wordt dan respectievelijk: 36 (2001), 42 (2002), 32 (2003), 33 (2004) en 143 (totaal).

Tabel 5.2 Aangiftes en getuigenverklaringen van slachtoffers (in 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken), per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende Mensenhandel		Binnenlandse Mensenhandel		Totaal	
	N	Gemiddeld ⁷¹	N	Gemiddeld ⁷²	N	Gemiddeld ⁷³
2001	156	4,3	30	2,5	186	3,9
2002	226	5,4	32	2,5	258	4,7
2003	130	4,1	25	2,5	155	3,7
2004	135	4,1	62	2,3	197	3,3
Totaal	647	4,5	149	2,4	796	3,9

Het aantal met succes afgeronde opsporingsonderzoeken is in 2004 fors hoger dan in voorgaande jaren, maar het gemiddelde aantal slachtoffers per opsporingsonderzoek dat aangifte deed of een getuigenverklaring aflegde, daalde. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan de toename van het aantal opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel in dat jaar. Bij deze zaken zijn over het algemeen minder slachtoffers betrokken (Van Dijk, 2002).

Minderjarige slachtoffers

Tabel 5.3 geeft, uitgesplitst naar het jaar waarin de opsporingsonderzoeken werden afgesloten en naar het type mensenhandel, het aantal minderjarige slachtoffers weer dat in succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken in beeld kwam.⁷⁴

Tabel 5.3 Minderjarige slachtoffers (in 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken), per jaar en type mensenhandel

Jaar ⁷⁵	Grensoverschrijdende Mensenhandel		Binnenlandse Mensenhandel		Totaal	
	N	Gemiddeld ⁷⁶	N	Gemiddeld ⁷⁷	N	Gemiddeld ⁷⁸
2003	13	0,41	7	0,70	20	0,48
2004	18	0,55	16	0,59	34	0,57
Totaal	31	0,48	23	0,62	54	0,53

⁷¹ Sd. en N respectievelijk 3,79 en 36 (2001); 5,78 en 42 (2002); 4,70 en 32 (2003); 1,84 en 33 (2004); 4,61 en 143 (totaal).

⁷² Sd. en N respectievelijk 1,57 en 12 (2001); 2,44 en 13 (2002); 2,51 en 10 (2003); 3,68 en 27 (2004); 2,00 en 62 (totaal).

⁷³ Sd. en N respectievelijk 3,45 en 48 (2001); 5,32 en 55 (2002); 4,30 en 42 (2003); 3,10 en 60 (2004); 4,12 en 205 (totaal).

⁷⁴ Zij hebben niet noodzakelijkerwijs aangifte gedaan of een getuigenverklaring afgelegd.

⁷⁵ Deze informatie is pas verzameld vanaf het jaar 2003.

⁷⁶ Sd. en N respectievelijk 0,84 en 32 (2003); 1,62 en 33 (2004); 1,29 en 65 (totaal).

⁷⁷ Sd. en N respectievelijk 0,68 en 10 (2003); 0,93 en 27 (2004); 0,86 en 37 (totaal).

⁷⁸ Sd. en N respectievelijk 0,80 en 42 (2003); 1,35 en 60 (2004); 1,15 en 102 (totaal).

In 2004 kwamen tijdens de opsporingsonderzoeken 34 minderjarige slachtoffers in beeld, van wie er 24 aangifte deden (71%). In 2003 waren dat er 20, van wie er 19 aangifte deden (95%). Deze stijging in 2004 is deels te verklaren uit de stijging van het aantal opsporingsonderzoeken in dat jaar, maar ook het gemiddelde aantal minderjarigen per opsporingsonderzoek steeg in 2004, althans bij de opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel. Bij opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel kwamen gemiddeld juist minder minderjarige slachtoffers in beeld dan het jaar daarvoor. Mogelijk omdat – zoals veelal wordt aangegeven – ‘loverboys’ wachten tot meisjes 18 jaar zijn alvorens zij in de (vergunde) seksindustrie worden gebracht.^{NRM3}

Aangiftes mensenhandel 2005

Op verzoek van BNRM is door EMM voor het jaar 2005 het aantal aangiftes mensenhandel bij de politie geïnventariseerd. Niet alle politiekorpsen hebben deze informatie echter geleverd. Voor de zeven korpsen die niet aan het verzoek voldeden is het aantal bij de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) geregistreerde aangiftes gehanteerd. Dit resulteert voor deze korpsen mogelijk in een onderschatting, omdat getuigen-aangevers door de STV niet worden geregistreerd (tenzij ze als mogelijk slachtoffer zijn aangemerkt) en slachtoffer-aangevers niet bij de STV kunnen zijn gemeld. Op deze wijze kan echter toch het minimale aantal aangiftes mensenhandel bij de politie worden vastgesteld. Dit waren er in 2005 in totaal 184. Niet al deze aangiften zijn gedaan door slachtoffers. Minstens negen aangiften zijn gedaan door getuigen.⁷⁹

5.6 Internationale ontwikkelingen

Zowel politie als OM zetten in op internationale samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.⁸⁰ Dit is met name relevant voor de bestrijding van *grensoverschrijdende* mensenhandel. De hieronder beschreven initiatieven en ontwikkelingen kunnen in dat kader worden geplaatst.

Dienst Internationale Politiesamenwerking

Zodra in een rechercheonderzoek samenwerking met een buitenlandse opsporingsorganisatie aan de orde is, komt de Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL) in beeld.⁸¹ Voor Nederlandse en buitenlandse opsporingsinstanties vormt deze dienst het loket voor het verkrijgen van elkaars recherche-informatie. De makelaarsfunctie van DINPOL

⁷⁹ Verklaringen van (slachtoffer-)getuigen zijn niet geïnventariseerd.

⁸⁰ Bronnen ondermeer: *Perspectief op 2010* (OM, 2006), *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, (Projectgroep Visie op de politiefunctie & Raad van Hoofdcommissarissen, 2005) en de Beleidsagenda 2007 (www.regering.nl).

⁸¹ De DINPOL bestaat uit een samenvoeging (medio 2006) van de Dienst Internationale Netwerken van de KLPD en het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS). NCIPS, een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en de gezamenlijke politieorganisaties, was daarvoor beheersmatig ondergebracht bij het Nederlands Politie Instituut (NPI).

heeft tot doel het uitwisselen van politie-informatie (via rechtshulpverzoeken) zo soepel mogelijk te laten lopen.⁸² Daarnaast wil DINPOL de politiesamenwerking tussen Nederland en het buitenland bevorderen en heeft zij een taak in de controle van de kwaliteit en legitimiteit daarvan.

Internationale Rechtshulp Centra

In Nederland bestaan er zes zogenaamde Internationale Rechtshulp Centra (IRC's). IRC's hebben een (ondersteunende) taak bij uitgaande en inkomende rechtshulpverzoeken en bieden kwalitatieve ondersteuning en expertise op het terrein van internationale rechtshulp. Dit betreft zowel politieke als justitiële rechtshulp, dus zowel politie als OM kunnen een beroep doen op de diensten van een IRC. Omdat er een registratieplicht bestaat voor de IRC's van alle rechtshulpverzoeken, moeten aanvragen ook via de IRC's verlopen, zelfs als de politie- of OM-functionaris over een eigen netwerk beschikt (hetgeen vooral bij de politie nogal eens het geval is, zeker in de grensstreek).

Nationale Recherche

De Nationale Recherche heeft een belangrijke taak bij de afhandeling van gecompliceerde internationale rechtshulpverzoeken en levert capaciteit voor internationale samenwerkingsverbanden, zoals joint investigation teams.

*Joint Investigation Team*⁸³

In haar streven naar een internationale aanpak van georganiseerde, transnationale criminaliteit is door de Europese Raad de mogelijkheid geschapen om een Joint Investigation Team (JIT) op te richten.^{NRM3} In 2003 zijn voorbereidingen gestart om te komen tot een JIT dat mensenhandel vanuit Bulgarije zou onderzoeken.⁸⁴ In 2005 is dit 'JIT-project' stopgezet, nog voor een operationeel JIT was opgericht. De belangrijkste redenen voor de beëindiging waren hiaten in de wetgeving in de deelnemende landen (vooral in Duitsland) en het ontbreken van een geschikte mensenhandelzaak waar het JIT zich op kon richten. Daarnaast was de organisatiestructuur te complex. De ervaringen die binnen dit JIT-project zijn opgedaan kunnen worden benut wanneer opnieuw gekozen wordt voor opsporing via een JIT. Een ander JIT (naar drugssmokkel) werd wel doorgezet en resulteerde in een veroordeling – in Nederland – van een verdachte.⁸⁵ De verdediging voerde in deze rechtzaak aan dat de offi-

⁸² De dienst correspondeert via vijf informatiekanalen: de Nederlandse Vestigingen van Interpol, Europol, Bureau Sirene, de Nederlandse liaison officers in het buitenland en de foreign liaison officers in Nederland. Liaison officers ondersteunen de (opsporings) onderzoeken van Nederlandse politie en justitie in het buitenland. De Nederlandse liaison officers in het buitenland hebben een tegenvoeter in Nederland: de buitenlandse liaison officers in Nederland: de foreign liaison officers.

⁸³ Bron: Rijken (2006), LEM.

⁸⁴ Deelnemende landen naast Nederland: België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en (in een later stadium) Bulgarije.

⁸⁵ Deelnemende landen: Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

cier van justitie niet ontvankelijk was in de vervolging, omdat zowel het JIT zelf als de informatie daaruit onrechtmatig zouden zijn. De rechtbank ging hier niet in mee.⁸⁶

*Europol*⁸⁷

Europol heeft een analyse gemaakt van in Europa veel voorkomende georganiseerde criminaliteit en opererende criminele samenwerkingsverbanden. De resultaten zijn neergelegd in het rapport *EU Organised Crime Threat Assessment 2006 (OCTA)*.⁸⁸ Het OCTA dient een basis te verschaffen bij de vaststelling van strategische EU-prioriteiten en is een belangrijke stap in de richting van informatiegestuurde aanpak van de georganiseerde misdaad op EU-niveau. In de Raad van de Europese Unie zijn naar aanleiding van het OCTA prioriteiten vastgesteld. Mensenhandel is er één van.⁸⁹ Daarnaast heeft Nederland zich – in dit kader – voorgenomen mensenhandel meer nadrukkelijk in internationale samenwerkingsverbanden met andere lidstaten aan te pakken.

Mensenhandel in het OCTA

In het OCTA worden, naast etnische Albanese organisaties, vooral Roemeense en Bulgaarse organisaties in verband gebracht met mensenhandel. Daarnaast wordt gemeld dat Chinese criminele organisaties illegale immigratie faciliteren en zich bezighouden met systematische uitbuiting van mensen voor arbeids- en seksuele doeleinden. Mensenhandel, in de eerste plaats gericht op seksuele uitbuiting, wordt direct na drugs als de meest voorkomende activiteit van criminele organisaties genoemd. Mensenhandel vereist een complexe organisatie en staat in verband met faciliterende misdrijven als documentvervalsing. Criminele organisaties die gespecialiseerd zijn in documentvervalsing zijn soms zwaar betrokken bij mensensmokkel en mensenhandel. Het OCTA constateert dat criminele organisaties vaak niet alleen in de criminele onderwereld opereren, maar ook legale bedrijven oprichten waarmee of van waaruit zij hun criminele activiteiten (mede) ontplooiën. Criminele organisaties die zich met mensenhandel bezighouden hebben bijvoorbeeld reisagentschappen, uitzendbureaus of theateragentschappen. Geweld is een intrinsiek kenmerk van mensenhandel, alhoewel mensenhandel

⁸⁶ Rechtbank Rotterdam, uitspraak van 11 augustus 2006 (LJN: AY6629). De raadsman van verdachte voerde aan dat aan het sluiten van de JIT-overeenkomst geen verdragsbepaling ten grondslag had gelegen, dat bij de inzet van het JIT niet was voldaan aan de beleidsregels die het College van PG's daarvoor heeft opgesteld en dat het Openbaar Ministerie onvoldoende zicht had gehouden op de (in het buitenland) toegepaste opsporingmethoden. Dit verweer faalde.

⁸⁷ Bronnen: Raad van de Europese Unie 9409/06 (presse 144), d.d. 1-2 juni 2006; Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 2006, *Kamerstukken II 2005/06*, 29 911, nr. 4.

⁸⁸ Dit is het eerste rapport op basis van een nieuwe werkwijze, waarbij de nadruk ligt op een op de toekomst gerichte (kwalitatieve) beoordeling van georganiseerde criminaliteit in Europa. Eerdere Europol-rapporten beschreven vooral de bestaande situatie (ook in kwantitatieve termen). Deze werkwijze is het gevolg van afspraken in het Haags Programma. In de Raad van de Europese Unie is geconcludeerd dat de methodiek voor de opstelling van de OCTA wordt geëvalueerd en verfijnd.

⁸⁹ De zes prioriteiten in georganiseerde criminaliteit zijn: 1. drugshandel, specifiek synthetische drugs, 2. mensenhandel en illegale immigratie (bedoeld wordt mensensmokkel) 3. fraude, 4. vervalsing van euro's, 5. productvervalsing en diefstal van intellectueel eigendom en 6. witwassen. Daarnaast zijn voor een viertal regio's eigen aandachtsgebieden geformuleerd. Voor de regio Zuid-Oost Europa zijn onder meer mensenhandel en mensensmokkel aandachtsgebieden. Nederland heeft zich in de Atlantische regio gebonden aan met name de bestrijding van synthetische drugs. Een laatste, algemeen aandachtsgebied is transportcentra, zoals havens en luchthavens, van waaruit en waar naartoe producten in en uit de EU worden verhandeld, vooral drugs.

ook voorkomt zonder dat extreem geweld wordt gebruikt. Reputatie of uiterlijk kunnen maken dat dreiging met geweld volstaat.

Internationale samenwerking tussen grensregio's

Politieregio's aan de grens werken ook direct – dus zonder tussenkomst van bijvoorbeeld DINPOL – samen met de buurlanden Duitsland, België en Luxemburg.⁹⁰ Doel is de gezamenlijke aanpak van criminaliteit die zich manifesteert in de grensregio's. In één van deze samenwerkingsverbanden (NeBeDeAgPol) is voor het eerst in de geschiedenis mensenhandel en mensensmokkel geprioriteerd. Ten tijde van het schrijven van dit rapport moet nog worden vastgesteld hoe de aanpak eruit zal gaan zien. Het overleg beweegt zich op operationeel vlak, dus het zal bijvoorbeeld gaan om het gezamenlijk oppakken van opsporingsonderzoeken en informatie-uitwisseling. De mogelijkheden voor dergelijke vormen van samenwerking zijn verruimd met de ratificatie in respectievelijk 2005 en 2006 van het 'Beneluxverdrag' inzake grensoverschrijdend politieel optreden⁹¹ en het Verdrag tussen Nederland en Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden⁹². Verdere verbetering van de samenwerking is te verwachten, wanneer ook het 'Verdrag van Prüm'⁹³ wordt geratificeerd.

5.7 Aandachts- en knelpunten

Deze paragraaf bevat een overzicht van zowel eerder genoemde als uit eerder gepresenteerde informatie voortvloeiende aandachts- en knelpunten op het gebied van de opsporing van mensenhandel.

⁹⁰ In 'Arbeidsgesellschaft NeBeDeAgPol' (met Duitsland en België) en in 'Kodag-Nort' en 'Kodag-Mitte' (met Duitsland).

⁹¹ *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden*, Luxemburg, 8 Juni 2004, 21 (2004) Nr. 1, inwerkingtreding 01-06-06, *Trb.* 2005, 35.

⁹² *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden*. Enschede, 2 maart 2005, 4 (2004) nr. 2, *Trb.* 2005, 86. Goedgekeurd per 07-06-06, nog niet in werking getreden.

⁹³ Verdrag van enkele staten inzake intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking (Verdrag van Prüm) (*Trb.* 2005, 197) biedt met name mogelijkheden voor een geïntensiveerde aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit. Door dit verdrag wordt het bijvoorbeeld mogelijk om ten behoeve van de identificatie en opsporing een individueel DNA profiel rechtstreeks te vergelijken met DNA profielen uit de geautomatiseerde databanken van de overige aangesloten lidstaten. Dit wordt ook mogelijk voor vingerafdrukken en voertuigregisters. Voorts is in het verdrag overeengekomen dat ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid aangesloten lidstaten elkaar niet-persoonsgebonden informatie en persoonsgegevens zullen verstrekken. Deze informatie kan zowel spontaan als op verzoek worden verstrekt indien sprake is van grote evenementen met een grensoverschrijdende dimensie. Bovendien is afgesproken dat ter voorkoming van terroristische aanslagen persoonsgegevens tussen de lidstaten kunnen worden uitgewisseld. Ook zijn er regelingen in het verdrag opgenomen over geplande gezamenlijke optredens van (politie)ambtenaren ter voorkoming van strafbare feiten of ter handhaving van de openbare orde. Het verdrag biedt de mogelijkheid om bevoegdheden te verlenen aan deze buitenlandse (politie)ambtenaren conform het nationale recht van de staat waar de activiteiten plaatsvinden. In specifieke noodsituaties kan ook ongepland grensoverschrijdend door de (politie)ambtenaren worden opgetreden. Het verdrag is in mei 2005 door Nederland ondertekend.

Beleid en organisatie

- Mensenhandel heeft in de praktijk – anders dan op beleidsniveau – niet in alle politiekorpsen prioriteit.
- Het OM, inclusief het Functioneel Parket, lijkt soms te afhoudend ten aanzien van mensenhandelzaken.
- LEM gaat in een nieuwe organisatiestructuur verder. Onderdeel daarvan is dat niet meer – zoals voorheen – op *alle* vergaderingen *alle* politiekorpsen vertegenwoordigd zijn, maar op de meeste vergaderingen alleen die korpsen die een voortrekkersrol vervullen. Omdat dit impliceert dat politiekorpsen die mensenhandel minder intensief bestrijden minder frequent met dit thema (anders dan in de opsporing) in aanraking komen, bestaat het gevaar dat zij een (verdere) achterstand oplopen.
- EMM is voor haar functioneren afhankelijk van de informatie die door de politiekorpsen en derden wordt verstrekt. Deze informatie wordt niet door alle betrokken partijen aangeleverd. Omgekeerd slaagt EMM er nog niet in de haar toebedeelde taken te vervullen.
- Politiekorpsen moeten continu keuzes maken in de verdeling van capaciteit. Deze keuze valt niet altijd ten gunste van de aanpak van mensenhandel uit. Het wegvallen van de in het verleden door de KMar beschikbaar gestelde capaciteit wordt daarbij niet overal gecompenseerd. Het bestuurlijk toezicht houden op de prostitutiebranche kost ook capaciteit en deze wordt niet overal – zoals afgesproken – door de gemeenten gefaciliteerd. Het gevolg is dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken beperkt blijven tot korte-klapzaken.
- De informatiehuishouding bij de politie is een erkend zorgpunt. Ook de aanpak van mensenhandel lijdt onder de (technische) drempels die bestaan bij de uitwisseling van informatie. Zo kost dit – door de veelheid aan gebruikte systemen – nodeloos veel capaciteit, wat soms tot gevolg heeft dat men hiervan afziet. Echter, juist het vaak regio-overstijgende delict mensenhandel is gebaat bij een in technisch opzicht perfecte informatiehuishouding.
- Ondanks een positieve grondhouding komt internationale samenwerking in de opsporing tot op heden nauwelijks van de grond.
- Ondanks voornemens hiertoe in de *Aanvullende maatregelen bij het NAM* is op het terrein van mensenhandel voor overige uitbuiting nog niet bezien welke activiteiten nuttig kunnen zijn om het aantal melders van signalen van overige uitbuiting te vergroten en is met slechts een beperkt aantal nieuwe ketenpartners die deze vorm van mensenhandel kunnen signaleren nader contact gezocht (zie ook §8.7.2).

Signalering en opsporing

- Voor een adequate signalering van mensenhandel is het van belang dat zowel burgers als medewerkers in alle geledingen van organisaties die met mensenhandel te maken kunnen krijgen weten wat mensenhandel is en slachtoffers kunnen herkennen. Dit doel is nog verre van bereikt (zie ook §8.7.2).
- De politie stuurt aangiftes mensenhandel – non-conform de *Aanwijzing mensenhandel* – niet altijd in naar het OM.

- In de afdoening van illegale tewerkstelling met een bestuurlijke boete schuilt voor de aanpak van mensenhandel het risico dat er behalve voor een boeterapport geen (verder) onderzoek wordt gedaan, waardoor de AI mogelijk minder informatie over misstanden in illegale arbeidssituaties opvangt en doorgeeft.

6.1 Inleiding

Een van de thema's waarop BNRM de beschikbare onderzoekscapaciteit heeft ingezet is 'financieel rechercheren'. De keuze voor dit thema is ingegeven door het feit dat mensenhandelaren met hun criminele praktijken aanzienlijke bedragen kunnen verdienen. Om deze bedragen te kunnen ontnemen is informatie nodig die verkregen kan worden door in opsporingsonderzoeken niet alleen tactisch, maar ook financieel te rechercheren. Bovendien kan financieel rechercheren (extra) bewijs opleveren en nader inzicht in criminele organisaties en betrokken verdachten, inclusief faciliteerders (Verrest & Buruma, 2006). Voorts kan financiële informatie bijdragen aan het verkrijgen van schadevergoeding voor slachtoffers. Tegelijkertijd constateerde BNRM dat politie en OM zich (te) weinig richten op financieel rechercheren en ontneming.^{NRM3} De Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM, voorheen PPM/dNP) kwam eveneens tot de conclusie dat er in mensenhandelzaken veel mogelijk is op het gebied van financieel rechercheren en ontneming, maar dat hier in de praktijk nog te weinig aandacht voor is.¹

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten betreffende financieel rechercheren in mensenhandelzaken, ontneming en schadevergoeding aan slachtoffers.² De onderzoeksverantwoording is te vinden in Bijlage 2. Omdat het onderzoek gericht was op opsporingsonderzoeken die plaatsvonden vóór de uitbreiding van het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht, gaat het hier uitsluitend om informatie in relatie tot uitbuiting in de seksindustrie.

Eerst wordt ingegaan op drie kernbegrippen: financieel rechercheren, wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming (§6.2). Vervolgens komen enkele (beleids)ontwikkelingen in relatie tot financieel rechercheren en ontneming aan de orde (§6.3).³ Dan volgen in §6.4 de onderzoeksbevindingen met betrekking tot financieel rechercheren. Ingegaan wordt op de doelstellingen van financieel rechercheren en financiële opsporingshandelingen. In het kader van financieel opsporingsonderzoek wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld met andere instanties. Ook daaraan wordt in §6.4 aandacht besteed, evenals aan de dilemma's die zich bij financieel rechercheren voordoen. In §6.5 staan de onderzoeksbevindingen met betrekking tot wederrechtelijk verkregen voordeel centraal. In §6.6 komen vervolgens

¹ Bron: *Korpsmonitor 2004* (Coster, 2004) en vergaderingen van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel.

² Met betrekking tot schadevergoeding komen in dit hoofdstuk uitsluitend de *onderzoeksresultaten* aan de orde. De verschillende schadevergoedingsmogelijkheden zijn beschreven in Hoofdstuk 3, Slachtoffers.

³ Een deel van de uit de vakliteratuur afkomstige informatie over financieel rechercheren en ontneming kwam eerder aan de orde in de derde BNRM rapportage, maar wordt hier opnieuw behandeld in de context van de onderzoeksresultaten.

de onderzoeksresultaten met betrekking tot ontneming aan de orde. Eerst wordt, in de vorm van casusbeschrijvingen, ingegaan op de vier in 2003 met succes afgesloten zaken mensenhandel waarin een ontnemingsvordering is ingesteld. Dan wordt vermeld wat er in dit opzicht bekend is over de in 2004 met succes afgesloten opsporingsonderzoeken. §6.7 betreft schadevergoeding aan slachtoffers. Het hoofdstuk wordt besloten met aandachts- en knelpunten (§6.8).

6.2 Financieel rechercheren, wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming

6.2.1 Wat is financieel rechercheren?⁴

Hoewel er verschillende definities van financieel rechercheren in omloop zijn is er een redelijke mate van consensus over de centrale kenmerken en het nut ervan (Hoogenboom e.a. 1996; Pheijffer e.a., 1997; Secherling & Nelen, 1997; Faber & Van Nunen, 2002).

– *Financieel rechercheren betreft het inzetten van financiële deskundigheid in een strafrechtelijk onderzoek teneinde – al dan niet financiële – gegevens te verzamelen en te analyseren.*⁵

Bepaalde gegevens kunnen (meer) waarde krijgen als ze worden bekeken vanuit financiële deskundigheid. Financieel rechercheren betekent in de praktijk dat men tijdens een opsporingsonderzoek alert is op (informatie over) geld en geldstromen,⁶ geleverde goederen en diensten, en deze actief verzamelt, bij voorkeur vanaf de start van het opsporingsonderzoek.

– *Financieel rechercheren is geen nieuwe opsporingsmethode, maar een andere manier van kijken naar en denken over informatie.*

Het betreft geen ‘nieuw kunstje’, dat alleen door goed geschoolde specialisten kan worden opgevoerd, het is een ‘bril’ die elke rechercheur past en die integraal onderdeel dient te zijn van het gewone rechercheproces (Hoogenboom e.a., 1995; Van de Bunt, 1996). Wel is het zo dat de (financieel) rechercheur over meer kennis van zaken moet beschikken naarmate criminelen creatiever zijn (Van Koppen, 1996). In sommige gevallen is daarom wel degelijk de inzet van een financieel rechercheur gewenst (Van de Bunt, 1996). Maar, alleen al omdat een eventueel verzoek tot inzet van financiële expertise vaak in eerste instantie van een ‘generalist’ moet komen, is het van belang dat ook generalisten weten wat financieel rechercheren kan betekenen (Hoogenboom e.a., 1995).

– *Het nut van financieel rechercheren reikt verder dan alleen het (gemakkelijker kunnen) ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel.*

Financieel rechercheren kan ook (extra) bewijs opleveren van crimineel handelen en zo van

⁴ Ook wel financieel opsporen of financieel onderzoek genoemd.

⁵ Dit is een inkorting van de definitie van financieel rechercheren van Pheijffer e.a. (1997), die voluit luidt: Financieel rechercheren betreft een vorm van onderzoek waarbij ten behoeve van de rechtshandhaving, financiële deskundigheid wordt aangewend teneinde - al dan niet financiële - gegevens te verzamelen, te controleren, te veredelen, te bewerken en te analyseren.

⁶ Omdat het ook kan gaan om andere vermogensbestanddelen dan geld, wordt in dit hoofdstuk steeds gesproken over vermogen.

nut zijn in de strafzaak tegen verdachten. Bovendien kan door financieel te rechercheren meer inzicht worden verkregen in de omvang van een crimineel netwerk, betrokken (nieuwe) verdachten, betrokken legale branches, de hiërarchie van een crimineel netwerk, de werkwijze van criminelen en in bepaalde vormen van criminaliteit (Hoogenboom e.a., 1995; Van Koppen, 1996; Nelen & Sabee, 1996; Secherling & Nelen, 1997; Pheijffer e.a., 1997).

– *Financieel rechercheren beperkt zich niet tot financieel-economische delicten, maar kan worden toegepast op veel meer criminele domeinen.*

Bij financieel rechercheren wordt vaak gedacht aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, zoals fraude en witwassen (Hoogenboom e.a., 1996; Faber & Van Nunen, 2002). Het kan echter ook worden ingezet bij de aanpak van andere, ook commune, delicten (zoals drugshandel, woninginbraken of mensenhandel). Anders dan bij veel (andere) vormen van georganiseerde criminaliteit kent mensenhandel directe slachtoffers. Dat betekent dat er in principe personen zijn die de (financieel) rechercheur kunnen informeren over het criminele feit en de verdiensten (Van Koppen, 1996). Dit kan het financieel rechercheren vergemakkelijken, hoewel de praktijk leert dat lang niet alle slachtoffers van mensenhandel bereid zijn mee te werken aan een opsporingsonderzoek.

6.2.2 Wat is wederrechtelijk verkregen voordeel?

Wederrechtelijk verkregen voordeel is de waarde waarmee het vermogen van een persoon is toegenomen als gevolg van een strafbaar feit.⁷ Het kan op twee manieren worden berekend: op transactiebasis of via een kasopstelling/vermogensvergelijking. Op transactiebasis wil zeggen dat per (criminele) activiteit wordt vastgesteld wat deze de verdachte(n) financieel heeft opgeleverd. Bij een kasopstelling/vermogensvergelijking worden – kort gezegd – beginvermogen en legaal inkomen vergeleken met uitgaven en eindvermogen op het moment van aanhouding, waardoor onverklaarbare uitgaven en vermogensbestanddelen kunnen worden vastgesteld en eventueel bestempeld als wederrechtelijk verkregen voordeel.⁸ Bij mensenhandel wordt vaak gekozen voor een berekening op transactiebasis.⁹ In dat geval wordt dus berekend hoeveel een slachtoffer afdroeg aan de mensenhandela(a)r(s) en deze informatie kan ook door het slachtoffer zelf gebruikt worden bij het indienen van een schadeclaim. De kasopstelling/vermogensvergelijking biedt echter ook voordelen. Bijvoorbeeld in gevallen waarin de politie slechts zicht heeft op een deel van de slachtoffers c.q. de gepleegde mensenhandelactiviteiten.¹⁰ In dat geval zou een berekening op transactiebasis een (te zware) onderschatting van de werkelijk gemaakte criminele winsten opleveren.

⁷ Alsmede de uit die vermogensvermeerdering verkregen vruchten (vervolgprofijt). Het wederrechtelijk verkregen voordeel kan ook de waarde betreffen waarmee het vermogen, als gevolg van besparing van kosten, niet is afgenomen.

⁸ Deze methode werd door de Hoge Raad goedgekeurd in een ontnemingszaak tegen een ‘drugsbaron’ (HR 28 mei 2002, LJN AE1182).NRM3

⁹ Bron: interview met twee leden van de Expertgroep Financieel Opsporen van het programmabureau Abrio (d.d. 6 september 2005) en de onderzoeksresultaten (§6.5.1).

¹⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval als slachtoffers geen verklaring willen of kunnen afleggen of onvindbaar zijn, iets wat relatief vaak voorkomt.

In ontnemingszaken hoeft niet exact bekend te zijn wat daders hebben verdiend met hun criminele activiteiten. Het wederrechtelijk verkregen voordeel mag worden geschat. Deze schatting moet wel aannemelijk worden gemaakt en zo nauwkeurig mogelijk zijn. In geval van een beredeneerde methode van voordeelsberekening, gebaseerd op wettelijke bewijsmiddelen, is het aan betrokkene om de berekening te weerleggen. Zo kan de verdachte bijvoorbeeld aangeven dat hij bepaalde kosten heeft gemaakt die van het wederrechtelijk verkregen voordeel moeten worden afgetrokken. Indien goed onderbouwd worden de kosten in mindering gebracht op het geschatte voordeel. De rechter kan de bewijslast verdelen tussen OM en de betrokkene (*BOOM-Nieuws*, mei 2005).

Het vaststellen of schatten van het wederrechtelijk verkregen voordeel is niet altijd eenvoudig. Vaak ontbreken gegevens (*BOOM-Nieuws*, oktober 2004). Uit jurisprudentie blijkt dat gegevens over een beperkt deel van de strafrechtelijke periode geëxtrapoleerd mogen worden naar de totale periode.¹¹ In mensenhandelzaken betekent dit dat, als bekend is wat een slachtoffer in een maand verdiende, dit vermenigvuldigd mag worden met het totale aantal maanden dat zij is uitgebuit.

6.2.3 Wat is ontneming?¹²

Ontnemen is het wegnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een OvJ moet tijdens de strafzaak, vóór het requisitoir, aangeven of een ontnemingsvordering wordt ingediend. De ontnemingsvordering zelf dient binnen twee jaar na de uitspraak in eerste aanleg van de onderliggende strafzaak te geschieden.¹³ De ontnemingsvordering wordt in een aparte procedure (dus los van de strafzaak) behandeld.¹⁴ De rechter kan de veroordeelde een ontnemingsmaatregel opleggen. Daarin wordt de veroordeelde verplicht om zijn wederrechtelijk verkregen voordeel aan de Staat te betalen. De voordeelsontneming is gebaseerd op art. 36e Sr. Een ontnemingsvordering wordt niet ingediend wanneer de betrokkene geen draagkracht heeft en naar redelijke verwachting ook in de toekomst niet zal hebben, aldus de *Aanwijzing Ontneming* (2005). Volgens de *Aanwijzing* zal dit echter slechts bij uitzondering het geval zal zijn. Het geldt bijvoorbeeld niet per definitie voor iemand met een minimuminkomen.

Op de ontnemingszitting draait het om de volgende beslissingen:

- vaststellen welke strafbare feiten wederrechtelijk voordeel hebben opgeleverd;
- schatten van de hoogte van het voordeel (voordeelsberekening);

¹¹ Uitspraak van de Hoge Raad, 25 maart 1997, *JOW* 1997/92.

¹² De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op het *Praktijkboek Ontneming* (Punt, 2003) en het *Leerboek Ontneming* (Politieacademie, 2004), tenzij anders vermeld.

¹³ De verplichting om een geldbedrag te betalen aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan ook worden opgelegd wanneer betrokkene niet is veroordeeld voor het feit waar dit voordeel uit voortkwam. Wel moeten er dan voldoende aanwijzingen zijn dat hij dat feit heeft begaan. In de praktijk wordt echter meestal ontnomen na een veroordeling. Overigens moet om te kunnen ontnemen het geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel minimaal €500 bedragen.

¹⁴ Het is wel mogelijk om de ontnemingszaak aansluitend aan de strafzaak ter zitting te behandelen.

– bepalen van de omvang van de betalingsverplichting.

In de ontnemingszaak hoeft het wederrechtelijk verkregen voordeel slechts aannemelijk te worden gemaakt (niet wettig en overtuigend bewezen). De rechter kan ook nader financieel onderzoek gelasten. De ontnemingsuitspraak is zelfstandig vatbaar voor hoger beroep en cassatie.

De rechter moet bij de vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel rekening houden met een in rechte vastgestelde vordering van een derde benadeelde.¹⁵

Diverse onderzoeken laten een aanzienlijke discrepantie zien tussen het gevorderde wederrechtelijk verkregen voordeel en het bedrag dat de rechter oplegt (Meloën e.a., 2003; SVB forensic business experts & investigators, 2004). Daarbij kan meespelen dat de rechtbank niet alleen het wederrechtelijk verkregen voordeel moet schatten, maar ook het bedrag moet vaststellen dat de betrokkene aan de Staat dient te voldoen, en dat laatste wordt mede bepaald door diens draagkracht. Op een ter zitting gemotiveerd draagkrachtverweer moet de rechtbank uitdrukkelijk, met argumenten ondersteund, reageren (art. 36f lid 4 Sr).¹⁶ Daarnaast lijkt de rechter moeite te hebben met het veroordelen van de verdachte in zowel de strafzaak als de ontnemingszaak omdat het toewijzen van de ontnemingsmaatregel wordt gezien als een cumulatie van straf (SVB forensic business experts & investigators, 2004). Veldhuijzen (2003) wijst erop dat het ook vaak voorkomt dat de OvJ op de zitting de vordering vermindert, mede naar aanleiding van wat daar naar voren is gebracht.

Het bedrag dat uiteindelijk wordt ontnomen ligt vaak nog weer lager. Dit vooral doordat slechts een gering percentage van de vorderingen wordt gedekt door in conservatoir beslag genomen goederen (Verrest & Buruma, 2006). Van de Bunt (2004) wijst er op dat de ontnemingsproblematiek niet uniek is voor Nederland.

De tenuitvoerlegging van een ontnemingsmaatregel vangt aan nadat deze onherroepelijk is geworden. De executie is opgedragen aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden. Bij samenloop van diverse vorderingen gaat in executievolgorde de verplichting ten behoeve van het slachtoffer ('Terwee-vordering' ex art. 36f Sr) voor. Daarna volgt de geldboete en daarna de opgelegde ontnemingsmaatregel. Niet zelden zitten er enkele jaren tussen de start van het politieonderzoek en een eerste brief van het CJIB aan de veroordeelde. Dat komt omdat de ontneming pas kan plaatsvinden als de rechterlijke uitspraak in zowel de ontnemingszaak als de onderliggende strafzaak onherroepelijk is geworden (Van der Wegen, 2005).

Ook op andere wijze dan via een ontnemingsmaatregel kan een crimineel in zijn vermogen worden getroffen. Relevant in relatie tot mensenhandel zijn:¹⁷

¹⁵ De derde benadeelde is iemand die rechtstreeks is benadeeld, oftewel een slachtoffer (en niet bijvoorbeeld een andere schuldeiser). Overigens is dit - door volgtijdelijke problemen - in de praktijk niet altijd uitvoerbaar.

¹⁶ Het artikel trad op 1 september 2003 in werking, volgend op jurisprudentie in deze. Bron: mr. M.J. Veldhuijzen, vice-president strafsector Rechtbank Utrecht in *BOOM-Nieuws* (december 2003).

¹⁷ Buiten beschouwing gelaten is de 'transactie', omdat dit alleen mogelijk is bij overtredingen/misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat.

– *Geldboete.*

Voor het plegen van mensenhandel kan een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd (sinds begin 2006 is dit maximaal €67.000).¹⁸ Het is hiervoor niet vereist dat het strafbare feit voordeel heeft opgeleverd.

– *Schikking.*

Het OM kan buiten de rechter om met een verdachte een schikking aangaan tot betaling van een geldbedrag (of overdracht van voorwerpen) aan de staat ter (gehele of gedeeltelijke) ontneming van het geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel. Er vindt dan wel strafvervolgning plaats, maar geen ontnemingszaak. Dit kan voor het OM bijvoorbeeld interessant zijn in het geval van ‘verhulde eigendommen’ oftewel wanneer niet te achterhalen is waar de bezittingen van verdachte zijn.

– *Verbeurdverklaring.*

Eigendommen kunnen verbeurd worden verklaard indien ze een direct verband hebben met het begane delict. Het gaat bijvoorbeeld om voorwerpen die door middel van het strafbare feit zijn verkregen. *Baten* van strafbare feiten zijn *niet* vatbaar voor verbeurdverklaring, deze worden geacht via de ontnemingswetgeving te worden afgeroomd. Verbeurdverklaring wordt betrekkelijk weinig toegepast (Nelen & Sabee, 1998).

– *Betalingsverplichting ten behoeve van het slachtoffer (schadevergoedingsmaatregel).*

De rechter kan een veroordeelde verplichten tot betaling aan de Staat van een som geld ten behoeve van het slachtoffer (art. 36f Sr). Deze maatregel is gericht op het herstel van de rechtmatige toestand. De schadevergoedingsmaatregel is verder toegelicht in Hoofdstuk 3 (Slachtoffers).

Een alternatief voor ontnemen is de aanpak van criminelen via de belastingdienst. De voor- en nadelen hiervan komen aan de orde in §6.4.3.

6.3 Nationale (beleids)ontwikkelingen op het gebied van financieel rechercheren en ontnemen

6.3.1 Ontwikkelingen op het gebied van financieel rechercheren

Groeiende belangstelling voor ontnemen en financieel rechercheren

Vanaf eind jaren tachtig, begin jaren negentig, nam de belangstelling voor het ontnemen van misdaadgeld sterk toe. De wettelijke hulpmiddelen daartoe werden aangescherpt en uitgebreid.¹⁹ Er werden in de politiekorpsen Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) opgericht.²⁰ De Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal richtten

¹⁸ Het betreft een straf bij veroordeling, die bijvoorbeeld naast gevangenisstraf kan worden opgelegd.

¹⁹ Resultierend in de *Wet Verruiming Vermogenstransacties* (1993), de *Wet Identificatie bij Financiële Dienstverlening* (1993) en de *Wet Melding Ongebruikelijke Transacties* (1994).

²⁰ Alle regiokorpsen beschikken nog steeds over een regionaal ‘financieel expertisecentrum’ dat financieel onderzoek kan uitvoeren of daarbij ondersteuning kan bieden. Deze heten meestal Bureau's Financiële Ondersteuning (BFO's), maar soms anders (bijvoorbeeld Bureau Financiële Recherche (BFR)).

de Stuurgroep Financieel Rechercheren op en in 1996 ging – onder aansturing van deze Stuurgroep – het Project Financieel Rechercheren van start.

Project Financieel Rechercheren

De opdracht van het *Project Financieel Rechercheren* was om financieel rechercheren integraal onderdeel van de handhavingsketen te maken. Na vijf jaar eindigde het project; het resultaat werd in de evaluatie “teleurstellend” genoemd (Faber & Van Nunen, 2002, p.476).

Met name respondenten van politie en OM vonden dat financieel rechercheren in de praktijk te veel gelijk wordt gesteld aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Hoewel duidelijk is geworden dat financieel rechercheren een waardevolle toevoeging is aan het bestaande instrumentarium, is het nog “niet geland op de werkvloer binnen de politie”, aldus Faber en Van Nunen (2002, p.477).

Expertgroep Financieel Opsporen

Ondermeer als reactie op de evaluatie van bovengenoemd project richtte het programmabureau Abrio²¹ van de Nederlandse Politie in 2005 de *Expertgroep Financieel Opsporen* op. Ook de Expertgroep heeft tot doel financieel opsporen een integraal onderdeel te maken van de handhavingsketen en het ‘gewone’ rechercheproces. Financieel rechercheren moet standaard worden binnen elk opsporingsonderzoek en werd in bestaande procesbeschrijvingen²² opgenomen. De hulpmiddelen die in de korpsen worden gebruikt bij de financiële opsporing zijn verzameld, beoordeeld en gepubliceerd. Daarnaast is een monitorinstrument ontwikkeld waarmee de inzet van regionale politiekorpsen op een aantal aspecten van het financiële rechercheproces zichtbaar kan worden gemaakt.²³

*Melding ongebruikelijke transacties (MOT)*²⁴

De *Wet melding ongebruikelijke transacties* (Wet MOT) is de bekendste Nederlandse antiwitwasregeling. Sinds de invoering in 1994 moeten instanties ongebruikelijke transacties melden aan het *Meldpunt Ongebruikelijke Transacties*.²⁵ Meldplichtig zijn: financiële dienstverleners (zoals banken, verzekeraars en geldtransactiekantoren, maar ook casino’s), handelaren in zaken van grote waarde (zoals auto’s, juwelen, kunst en antiek) en bepaalde beroepsgroepen (zoals advocaten en makelaars). Een transactie is ongebruikelijk als die aan één of enkele indicatoren voldoet van een officiële indicatorenlijst. Deze is op 1 november 2005 aangepast, waarbij een flink aantal indicatoren is geschrapt. Voorts is het eigen oordeel

²¹ Besloten is dat dit programma eind 2006 zal ophouden te bestaan (*Abrio-nieuwsbrief* april 2006).

²² De procesbeschrijvingen *Uitvoeren opsporing* en *Tactisch besturen*.

²³ Bron: Abrio-nieuwsbrieven (resp. juli, september en december 2005), interview met een medewerker van het programmabureau Abrio, interview met twee leden van de Expertgroep Financieel Opsporen van het programmabureau Abrio (d.d. 6 september 2005). Het jaarplan van de Expertgroep moest op het moment van schrijven van het onderhavige hoofdstuk nog worden gepubliceerd.

²⁴ Bron: website van het Ministerie van Financiën (www.minfin.nl).

²⁵ Per 1 januari 2006 is het bureau MOT opgegaan in de Financial Intelligence Unit (FIU-NL), onderdeel van het KLPD.

van de melder belangrijker geworden en is de meldgrens verhoogd naar €15.000.²⁶ In mei 2006 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer bericht over zijn voornemen om het MOT-systeem minder belastend te maken voor handelaren in zaken van grote waarde door de meldgrens te verhogen naar €25.000. Het aantal ongebruikelijke transacties dat in 2005 als verdacht is bestempeld en doorgegeven aan de politie bedroeg 38.000 (21% van het totaal aantal meldingen). Met deze transacties is een bedrag gemoeid van 1.1 miljard euro.

Financieel rechercheren in mensenhandelzaken

In de *Aanwijzing Mensenhandel* (2005) wordt aangegeven dat financieel rechercheren een vast onderdeel behoort te zijn van opsporingsonderzoeken mensenhandel. Zoals vermeld in de inleiding wil ook LEM financieel onderzoek in mensenhandelzaken stimuleren. Daartoe is in 2005 de *Handleiding financieel rechercheren in mensenhandelzaken* ontwikkeld, met standaardvragen en -formulieren specifiek gericht op het delict mensenhandel. Deze is inmiddels beschikbaar gesteld aan de korpsen en kan worden toegepast.

6.3.2 Ontwikkelingen op het gebied van ontnemen

Vanaf 1993 voert het OM een actief ontnemingsbeleid. De mogelijkheden om crimineel vermogen terug te halen zijn in 1993 aanzienlijk vergroot met de invoering van de *Wet verruiming vermogenstransacties* (art. 36e Sr, ook wel de Plukze-wet genoemd).²⁷ Toen de wet in 1998 werd geëvalueerd werd geconcludeerd dat het ontnemingsinstrumentarium nog te jong was om zich al te hebben kunnen bewijzen (Nelen & Sabee, 1998). Derhalve werd voorgesteld geen fundamentele veranderingen aan te brengen, maar alleen een aantal in de rechtspraak geconstateerde onvolkomenheden te verhelpen. Dit leidde tot een wetswijziging in september 2003 met het doel de toepassing van de ontnemingswetgeving te verbeteren door belemmeringen weg te nemen en de huidige regeling te stroomlijnen.²⁸ Het voordeelsbegrip en de voordeelsberekening veranderden niet.²⁹

In haar meerjarenplan *Perspectief op 2010* geeft het OM aan dat de ontnemingswetgeving nog geen doorslaand succes is geworden. Zij kondigt daarin tevens een verdere specialisatie in de aanpak van grote ontnemingszaken aan. Dit zal onder meer gebeuren door in grote zaken naast de zaakofficier standaard en van meet af aan een officier van justitie te plaatsen die tot taak heeft tijdig het strafrechtelijk financieel onderzoek te starten. Daarnaast zullen

²⁶ De aangepaste Wet trad op 1 mei 2006 in werking (www.minfin.nl).

²⁷ Bron: website BOOM (www.om.nl).

²⁸ De hoofdpunten van de nieuwe wet zijn: 1. verruiming van de transactie- en schikkingsmogelijkheden; 2. vereenvoudiging van de betekenisvoorschriften; 3. uitbreiding van de financiële spoeddoorzoeking; 4. versterking van de rechterlijke betrokkenheid en controle; 5. wijziging van de vervangende hechtenis (max. zes jaar) in lijfswang (max. drie jaar); 6. bestrijding van zogenaamde schijnconstructies (het verbinden van vermogensbestanddelen aan een ander dan betrokkene met als doel verhaal op het vermogen van betrokkene te voorkomen); en 7. Actio Pauliana (rechtshandeling waarbij een crediteur een rechtshandeling vernietigt tussen een schuldenaar en een derde die inbreuk maakt op de rechten van andere crediteuren). Bron: *BOOM-Nieuws* (augustus 2003).

²⁹ Bron: mr. G.Th. Sta, OvJ, in *BOOM-Nieuws* (augustus 2003).

vermogenstraceerders worden ingezet om tijdens het onderzoek en de executiefase de vermogenspositie van verdachte/veroordeelde in kaart te brengen, opdat ontnemingsmaatregelen zo goed mogelijk worden gedekt door beslagen.

SVB forensic business experts & investigators (2004) ging na hoe de ontnemingswetgeving in de praktijk werkt.³⁰ Dit resulteerde in een opsomming van succes- en faalfactoren die overeenkomen met in eerdere publicaties vermelde factoren.^{NRM3} Eén factor die wederom onder de aandacht wordt gebracht is dat de prioriteit bij zowel de politie als OM en ZM bij het gronddelict ligt. Ontnemen heeft nog geen duidelijke plaats in het opsporings- en vervolgingsproces. De aandacht voor ontneming neemt ook af zodra het onderzoek naar het gronddelict is afgerond. Dit leidt ertoe dat financieel rechereurs te laat worden ingeschakeld of niet worden betrokken bij het tactische overleg. Ook is er daardoor in de plannen van aanpak van opsporingsonderzoeken vaak te weinig aandacht voor de eisen die het ontnemingsperspectief aan een onderzoek stelt.

Verder blijkt dat ontnemingsonderzoeken zonder reële succeskans te lang worden gecontinueerd, omdat een tussentijdse evaluatie ontbreekt. De aan de rechter voorgelegde vordering is soms onvoldoende duidelijk. Het ontbreekt aan deskundigheid en capaciteit bij alle betrokken partijen. Ook komt het voor dat financieel rechereurs worden belast met werkzaamheden die even goed door tactische rechereurs kunnen worden uitgevoerd en worden zij niet altijd goed aangestuurd. De onderzoekers bevelen aan om – teneinde de effectiviteit en efficiency van het ontnemingsproces te verbeteren – te streven naar enerzijds de integratie van het onderzoek naar het gronddelict en de ontneming bij politie en Openbaar Ministerie en anderzijds een differentiatie binnen de Zittende Magistratuur ten aanzien van de behandeling van strafzaken en ontnemingszaken.

De ontnemingsnorm

Per brief (d.d. 16 februari 2002) informeerde de voorzitter van het College van procureurs-generaal de hoofdofficieren van justitie over de nieuwe ontnemingsnorm voor het jaar 2002. Deze hield in dat in de zwaardere zaken – waartoe mensenhandelzaken kunnen worden gerekend – in beginsel in elke ontnemingswaardige zaak een ontnemingsvordering wordt ingesteld. De nieuwe norm hield meer rekening met de specifieke situatie en het zaaksaanbod op de verschillend parketten dan de uit 1995 daterende ‘tien-zakennorm’.³¹

In recentere plannen wordt voorgesteld om het streven naar ontneming zoveel mogelijk te beperken tot grote zaken die door ontnemingsofficieren worden behandeld, en in kleinere zaken een hogere geldboete (afroomboete) te eisen. Dit laatste is eenvoudiger en legt minder beslag op de financiële opsporingscapaciteit van politie en bijzondere opsporingsdiensten.³²

³⁰ Dit op basis van vier grote en vier kleinere ontnemingszaken.

³¹ Deze norm hield in dat elke ‘zaaks-Ov’ tien ontnemingsvorderingen per jaar diende in te stellen. Nelen en Saabe (1998) bevalen in de evaluatie van de ontnemingswetgeving aan om deze norm los te laten en een taakstelling te hanteren gebaseerd op de kwaliteit van de ontnemingszaken in plaats van op het aantal daarvan.

³² In pilots in Alkmaar en Almelo, die zich overigens niet richten op mensenhandelzaken (aldus een Nota gericht aan de leden van de *Werkgroep Hogere geldboete of verbeurdverklaring*, d.d. 9 augustus 2005), worden ontnemingszaken met een geschat wederrechtelijk verkregen voordeel van minder dan €10.000 afgedaan via een afroomboete en wordt - waar mogelijk - ontnomen via verbeurdverklaring (Bron: mr. G.Th. Sta, Ov], in *BOOM-Nieuws* (mei 2005)).

Nieuwe Aanwijzing Ontneming

Per 1 maart 2005 geldt de nieuwe *Aanwijzing Ontneming* van het College van procureurs-generaal. Deze vervangt de *Aanwijzing Ontneming* uit 2002. In de *Aanwijzing* komen aan de orde: opsporing, vervolging, executie, het OM en de belastingdienst en de buitengerechtelijke afdoening. Zowel in de *Aanwijzing* 2002 als die uit 2005 wordt (in het kader van de vervolging) ook aandacht besteed aan derde benadeelden: indien er wederrechtelijk verkregen voordeel is en er sprake is van een derde benadeelde, dient het OM in beginsel altijd een ontnemingsvordering in.³³

BOOM

In 1996 is het *Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie* (BOOM) opgericht. De taken van het BOOM zijn ondermeer het bieden van kennisontwikkeling aan het OM, het geven van advies en zaaksondersteuning aan Ov's met betrekking tot ontnemingszaken en beleidsmatige ondersteuning van het College van procureurs-generaal.³⁴

Internationale ontneming

Criminelen brengen hun vermogen ook onder in het buitenland, bijvoorbeeld in landen waar de wetgeving en organisatie op het terrein van ontneming nog niet op orde is. Dit vermogen in beslag nemen is van evident belang in de strijd tegen de criminaliteit, maar niet eenvoudig. In een recente studie naar de internationale samenwerking in ontnemingszaken worden verschillende knelpunten benoemd, zoals onvoldoende onderbouwing van rechtshulpverzoeken, taalbarrières, culturele drempels, onvoldoende inzicht in de samenwerkingsketen en het ontbreken van internationale afspraken.³⁵ Nadere analyse leerde echter dat vrijwel alle knelpunten wortelen in de nationale organisatie van het proces van internationale samenwerking. Zowel nationaal als internationaal is er op politiek niveau voldoende draagvlak voor dit onderwerp, maar is daar op uitvoeringsniveau nog weinig van te merken (Moors & Borgers, 2006). BOOM heeft aangegeven zich meer op internationaal ontnemen te willen toeleggen en heeft daartoe – met anderen – *Carin* opgericht, een informeel netwerk van ontnemingsdeskundigen uit 34 landen, waarop een beroep kan worden gedaan als buitenlands vermogen moet worden achterhaald.³⁶

³³ Indien de derde benadeelde zelf een civiele vordering bij de burgerlijke rechter indient en deze tenminste gelijk is aan het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel, dan blijft de ontnemingsvordering achterwege. In het geval dat de derde benadeelde tot civiel verhaal overgaat, dient zoveel mogelijk tot informatieverstrekking aan de derde benadeelde ter ondersteuning van het civiele verhaal te worden overgegaan. Als het wederrechtelijk verkregen voordeel groter is dan het nadeel van de derde benadeelde wordt het restant gevorderd ter ontneming.

³⁴ Bron: website BOOM (www.om.nl).

³⁵ De samenwerking met België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is in dit verband onderzocht.

³⁶ *Carin* (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*) is samen met het *Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken* van het Ministerie van Justitie (BIRS) en het Belgische OM opgericht. Via het netwerk wordt bekeken hoe ontnemingstrajecten sneller en effectiever kunnen verlopen. Dit gebeurt parallel aan het officiële traject van het rechtshulpverzoek. Het netwerk is er niet alleen voor concrete zaken: via het netwerk krijgen aangesloten landen ook hulp bij het opzetten van nationale aanspreekpunten en het voorbereiden van ontnemingswetgeving. Bron: persbericht, Den Haag, 23 september 2004.

6.4 Resultaten BNRM-politieonderzoek: financieel rechercheren

6.4.1 Financiële opsporingshandelingen

Tabel 6.1 geeft een overzicht van (financiële) opsporingshandelingen die – voor zover bekend bij de respondenten – zijn verricht in de 60 in 2004 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel.

Tabel 6.1 (Financiële) opsporingshandelingen in opsporingsonderzoeken mensenhandel

Opsporingshandelingen	N1	Financiële opsporingshandelingen	N2	% (van N1)	% (van alle 60 onderzoeken)
Verdachte(n) verhoren	60	Verdachten bevragen over inkomsten, uitgaven, bezittingen	55	92%	92%
Slachtoffer(s) horen	59	Slachtoffers bevragen over opbrengsten	54	92%	90%
Doorzoeking ³⁷	42	Bij doorzoeking letten op financiële informatie	34	81%	57%
Tappen	37	In tapgesprekken letten op financiële informatie	32	87%	53%
Getuigen horen	60	Getuigen bevragen over financiële informatie	27	45%	45%
		Doorlopend alert zijn op geldstromen	46		77%
		Controleren van het betalingsverkeer van verdachte(n)	30		50%
		Financiële informatie verzamelen in het buitenland	7		12%

In de meeste zaken werden financiële vragen gesteld aan verdachten en slachtoffers en was men doorlopend alert op geldstromen (zie laatste kolom). Het is verder duidelijk dat niet altijd werd getapt of doorzocht, maar dat *als* dat gebeurde, in een grote meerderheid van die gevallen ook werd gelet op financiële informatie (zie voorlaatste kolom). Zowel het bevragen van getuigen over financiële aspecten als het controleren van het betalingsverkeer van verdachten gebeurde in (bijna) de helft van de zaken. Financiële informatie verzamelen in het buitenland gebeurde relatief zelden.

In het navolgende komen bovengenoemde opsporingshandelingen uitgebreider aan de orde.

Verdachte(n) verhoren

Verdachten van mensenhandel maken over het algemeen gebruik van hun zwijgrecht of ontkennen dat zij het delict gepleegd hebben, en laten dus ook niets los over de financiële kanten ervan. Wanneer zij al toegeven geld te hebben ontvangen, dan stellen zij zich meestal op het standpunt dat de slachtoffers hen dit vrijwillig gaven. Toch zijn financiële vragen aan verdachten niet zinloos. In enkele onderzoeken verklaarden de verdachten namelijk wel.³⁸

³⁷ Voorheen 'huiszoeking'.

³⁸ In 55 opsporingsonderzoeken zijn voor zover bekend in het verhoor van verdachten 'financiële vragen'

Soms echter pas na een confrontatie met onverklaarbaar vermogen of andere bewijzen voor het plegen van het delict, zoals een aangetroffen (schaduw)administratie.

Slachtoffer(s) horen

Het horen van het slachtoffer is vaak één van de eerste opsporingshandelingen in een opsporingsonderzoek mensenhandel. Dat geeft een eerste beeld van de wijze waarop het delict is gepleegd en wie de (mogelijke) daders zijn. Er kunnen ook vragen worden gesteld over financiële aspecten, waaronder het voordeel dat de daders ten deel is gevallen. Hiertoe is in de *Handleiding financieel rechercheren in mensenhandelzaken* van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (2005) een aantal vragen opgenomen.

Financiële vragen aan slachtoffers mensenhandel ten behoeve van de voordeelsberekening

- Hoeveel vrouwen werken er voor verdachte/hebben voor verdachte gewerkt?
- Wie zijn deze vrouwen, hoe heten ze, waar wonen ze, etc.?

Periode

- Sinds wanneer vindt het feit plaats? (Liefst zo nauwkeurig mogelijk, met concrete datum)
- Tot wanneer heeft het feit plaatsgevonden?
- Hoeveel dagen in de week werkte de vrouw?
- Werkte de vrouw ook als zij ongesteld was?
- Werd er in de hele periode doorgewerkt of was er ook vakantie/verlof?
- Hoeveel dagen heeft de vrouw in totaal gewerkt?

Verdiensten

- Hoeveel uur werkte de vrouw gemiddeld per dag?
- Hoeveel klanten had de vrouw gemiddeld per dag?
- Werd bijgehouden (bijvoorbeeld via notities/SMS) hoeveel klanten zij had per dag?
- Wat zijn de gemiddelde verdiensten per klant?
- Wat zijn de gemiddelde verdiensten per dag? Is dit netto (de kosten van bijvoorbeeld kamer, condooms, lingerie, etc. al in mindering gebracht) of bruto (die kosten moeten nog in mindering worden gebracht)?
- Welk deel moest zij afstaan of moest zij alles afstaan?
- Wanneer en hoe moest zij dat afdragen?
- Mocht zij zelf over het overgehouden geld beschikken (bewaarder/bewaarplaats)?
- Wat heeft ze hiermee gedaan/aangeschaft (storting op bank; welke bank)
- Hoeveel heeft het slachtoffer in totaal voor verdachte verdiend/aan hem afgedragen?

Kosten

- Hoeveel bedroegen de kosten per dag? (kamerhuur ... per dag(deel), condooms ... per dag, etc.)
- Door wie werden deze kosten betaald?

gesteld. In 24 van deze opsporingsonderzoeken was sprake van een ontkennende of niet meewerkende verdachte, in 14 opsporingsonderzoeken legde de verdachte wel een verklaring af (zij het soms heel summier). Voor 17 opsporingsonderzoeken kon niet (meer) worden achterhaald wat het 'financiële verhoor' van de verdachte opleverde.

- Werden er door de verdachte nog andere kosten gemaakt, bijvoorbeeld iemand inhuren voor bescherming/boodschappen/toezichhouden?

Overig

- Heeft de verdachte naast zijn prostitutie-inkomsten nog andere inkomsten, zoals uit een uitkering/verdovende middelenhandel, etc.?
- Is bekend wat de verdachte met de ontvangen verdiensten heeft gedaan/gekocht?
- Beschikt de verdachte over vermogen (huis, auto, banksaldo, contanten) en waar is dit?

Bron: *Handleiding financieel rechercheren in mensenhandelzaken* van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (2005). De vragen zijn gericht op de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ze kunnen (deels) ook aan verdachten worden gesteld.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat het van groot belang is om deze vragen te stellen. In 25 opsporingsonderzoeken waren de verklaringen van de slachtoffers namelijk dusdanig dat op basis hiervan – eventueel gecombineerd met andere informatie – het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend kon worden. In negen opsporingsonderzoeken – waarin sprake was van financieel gewin en de slachtoffers hierover ook uitgebreid zijn bevraagd – was dit niet het geval.³⁹ Soms konden slachtoffers hierover geen verklaring afleggen (ze wisten het niet meer, of konden de informatie niet reproduceren, in een enkel geval omdat zij verslaafd waren), soms wilden zij dat niet, bijvoorbeeld uit angst voor de gevolgen of omdat het slachtoffer nog teveel van haar ‘loverboy’ hield.

Hoewel het wederrechtelijk verkregen voordeel ook kan worden berekend op basis van andere informatie dan een verklaring van een slachtoffer, zoals op basis van informatie uit getapte telefoongesprekken (zie de vierde casusbeschrijving in §6.6.1), is dit in geen van de negen opsporingsonderzoeken waarin de verklaringen van slachtoffers niet voldeden gebeurd. Het horen van slachtoffers over de financiële aspecten van de zaak was in enkele zaken ook van belang voor de bewijsvoering en het in kaart brengen van de vermogenspositie van verdachten.

Doorzoeking

Wanneer er doorzoeking plaatsvond leverde dit in relatief veel gevallen (informatie over) vermogen op en/of andere waardevolle financiële informatie.⁴⁰ Het betrof geld, waardevolle goederen of aanwijzingen voor vermogen, zoals bankrekeningnummers, bankafschriften (bijvoorbeeld kasstortingen) en bewijzen van money-transfers. De vondst van vermogen is ook van belang omdat hierop – vooruitlopend op ontneming – conservatoir beslag kan worden gelegd (zie §6.5.2).

³⁹ In de overige 26 zaken was geen sprake van wederrechtelijk verkregen voordeel (4), zijn hen geen of onvoldoende vragen gesteld over het wederrechtelijk verkregen voordeel (16), was niet te achterhalen in hoeverre hierover vragen zijn gesteld c.q. wat slachtoffers hierover verklaarden (5) of wilde geen van de slachtoffers een verklaring afleggen of aangifte doen (1).

⁴⁰ Van de 34 opsporingsonderzoeken waarin doorzoeking is gedaan waarbij is gelet op financiële informatie is in 9 gevallen onbekend gebleven wat dit opleverde. In 18 opsporingsonderzoeken (72%) leverde doorzoeking waardevolle financiële aanwijzingen op, in 7 niet.

In zes opsporingsonderzoeken werd bij de doorzoeking een financiële (schaduw)administratie aangetroffen, waarin ondermeer vermeld stond welke vrouwen c.q. slachtoffers wanneer hadden gewerkt en wat dit opleverde. Een dergelijke vondst is van grote betekenis: het verschaft veel inzicht, het wederrechtelijk verkregen voordeel is hieruit af te leiden en het kan als 'hard' bewijs worden opgevoerd in de straf- en/of ontnemingszaak.

Tappen

In de meeste opsporingsonderzoeken spelen bewijstechnische overwegingen een rol bij het besluit om telefoongesprekken te tappen: men wil mensenhandel (bijvoorbeeld dwang) aantonen. Dit neemt niet weg dat ook gelet wordt op financiële informatie, zeker als een financieel deskundige bij het onderzoek betrokken is. In de tapverslagen wordt financiële informatie vaak direct gemarkeerd, om in een later stadium te gebruiken bij het opstellen van financiële verballen en rapportages. Wanneer dit niet direct is gebeurd, moeten soms achteraf nog eens alle tapverslagen worden doorgenomen op financiële informatie, hetgeen veel minder efficiënt is.

In verschillende opsporingsonderzoeken bracht tappen nuttige financiële informatie aan het licht, meestal over de vermogenspositie van de verdachte. Zo bleken enkele verdachten geen geld of zelfs alleen maar schulden te hebben, terwijl andere verdachten juist een nieuwe auto hadden gekocht. In gesprekken tussen verdachten en slachtoffers komen soms opbrengsten en gemaakte kosten aan de orde. Juist bij het tappen laat het doorlaatverbod zich voelen: wanneer uit taps blijkt dat er sprake is van mensenhandel moet onmiddellijk worden ingegrepen, om de slachtoffers uit de situatie te halen. Bij de beslissing om dit opsporingsmiddel in te zetten bij vermoedens van mensenhandel – en op welke wijze – wordt dit soms als factor meegewogen.

Getuigen horen

Getuigenonderzoek speelt normaliter in rechercheonderzoeken een prominente rol. Getuigen hebben, veel meer dan andere informatiebronnen, de mogelijkheid het hele verhaal dat men onderzoekt te ondersteunen (De Poot e.a., 2004). Getuigen van mensenhandel zijn echter moeilijker te vinden, ondermeer omdat slachtoffers vaak in een sociaal isolement worden gehouden en hun leed verbergen. Wanneer wel informatieverzameling bij getuigen of informanten plaatsvond, dan wisten de respondenten vaak niet meer precies wat dit had opgeleverd. Met betrekking tot zeven opsporingsonderzoeken wisten de respondenten dat nog wel. Het betrof informatie die nodig is voor de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel, zoals informatie over de hoogte van de kamerhuur en de prijzen voor seksuele handelingen (vier zaken). Deze informatie werd betrokken van exploitanten en medewerkers van de seksinrichtingen waar de slachtoffers tewerk waren gesteld. In drie gevallen betrof het getuigenissen over het (niet vrijwillig) afdragen van geld.

Controleren betalingsverkeer

Controleren van het betalingsverkeer van verdachte(n) vindt vooral plaats in opsporingsonderzoeken waarin intensiever financieel wordt gerechercheerd. In die opsporingsonder-

zoeken wordt bij financiële instellingen, met name banken, informatie opgevraagd over door de verdachte afgenomen producten en diensten. Dit kan rekeningafschriften betreffen, maar ook gegevens over het identificatiedocument dat bij het afsluiten van een dienst is getoond. Banken geven alleen documentatie af na ontvangst van een bevel tot uitlevering. Onder het controleren van betalingsverkeer valt ook de controle van money-transfers (zie §6.4.2). Daarnaast kan worden nagegaan of betalingen van verdachte(n) geregistreerd staan bij het MOT.

Twee (mogelijke) doelstellingen voor controle van het betalingsverkeer zijn: inzicht krijgen in a. de geldstromen en b. de vermogenspositie van de verdachte(n). In 20 opsporingsonderzoeken is het betalingsverkeer van verdachte(n) gecontroleerd en is bekend wat dit opleverde.⁴¹ In negen gevallen was dit niets: er kwamen geen verdachte geldstromen aan het licht en de verdachten bleken geen of nauwelijks vermogen op een (Nederlandse) bankrekening te hebben. Diverse respondenten gaven daarbij aan dat geld in de prostitutiewereld meestal cash rondgaat en niet wordt ondergebracht bij financiële instellingen. In zes opsporingsonderzoeken echter werd via deze opsporingshandeling ontdekt dat geld was overgemaakt naar het buitenland (zie verder §6.4.2). In een ander opsporingsonderzoek was uit het betalingsverkeer af te leiden dat de verdachte een auto kocht, terwijl hij geen inkomsten had. De verdachte werd hiermee geconfronteerd, hetgeen in dit geval echter niet leidde tot concrete informatie van de verdachte. In één onderzoek bleek dat er diverse MOT-meldingen op naam van de verdachte stonden. Ook bleek zijn postbus te worden gebruikt door Nigerianen die (via money-transfers) geld overmaakten naar hun thuisland. Om verschillende redenen is hier niet op door gerechercheerd.

Redenen om betalingsverkeer *niet* te controleren waren dat het lang duurt en tijdrovend is. Het is alleen de moeite waard – zo wordt veelal gesteld – als de verwachte opbrengsten hoog zijn. Dit was in de onderzochte zaken niet vaak de verwachting. In twee opsporingsonderzoeken wilden financiële instellingen niet meewerken. In beide gevallen werd afgezien van een vordering, wederom omdat er niets te halen leek bij de verdachten.

Financiële informatie verzamelen in het buitenland

In zeven opsporingsonderzoeken is financiële informatie verzameld in het buitenland. In veel meer opsporingsonderzoeken zijn echter aanwijzingen gevonden voor geldstromen naar of vermogen in het buitenland. Dit heeft dus niet in alle gevallen geleid tot passende opsporingshandelingen. Hier wordt verder op ingegaan in §6.4.2.

⁴¹ Voor relatief veel opsporingsonderzoeken (10) was - binnen het beschikbare tijdsbestek - niet te achterhalen wat de controle had opgeleverd.

6.4.2 Samenwerking en informatie-uitwisseling

Het OM heeft de regie over het opsporingsonderzoek, inclusief het financiële gedeelte. Aan de teamleiders van de opsporingsonderzoeken is gevraagd hoe de samenwerking op dit punt is verlopen. Daarnaast is gevraagd naar eventuele andere samenwerkingspartners. Hieruit blijkt dat in 18 opsporingsonderzoeken samenwerking is gezocht of informatie is uitgewisseld met andere instanties, waarvan in 14 gevallen (ook) met de Belastingdienst, in drie gevallen (ook) met de Sociale Dienst, in drie gevallen (ook) met UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen) en in een geval (ook) met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Hieronder wordt ingegaan op de ervaringen met genoemde instanties. Ook wordt ingegaan op de zaken waarbij samenwerking is gezocht met het buitenland.

OM

De respondenten zijn verdeeld over de regie van en samenwerking met het OM op financieel gebied. Zo wordt – naast positieve punten – ook aangegeven dat het OM targets wil halen en daarom niet wil investeren in (langdurig) financieel onderzoek, of niet handelt volgens het uitgangspunt (in de *Aanwijzing Ontnemingsvordering*) dat een ontnemingsvordering wordt ingesteld wanneer het verkregen voordeel is geschat op minimaal €500. Bij twee opsporingsonderzoeken verzuimde het OM de ontnemingseis aan te kondigen op de strafzitting, waardoor het financiële onderzoek moest worden stopgezet. Twee respondenten gaven aan dat de OvJ onvoldoende oog heeft voor de (financiële) belangen van de slachtoffers.

Belastingdienst

In de 14 opsporingsonderzoeken waarin contact is gelegd met de Belastingdienst gaat het om het opvragen van informatie of om het verstrekken van informatie, zodat verdachte(n) door de Belastingdienst kunnen worden aangeslagen.⁴² Dit laatste gebeurt meestal als het niet lukt om het financiële onderzoek succesvol af te ronden en men niet wil dat de verdachte (financieel) gemakkelijk weggomt. De Belastingdienst maakt bij het opleggen van heffingen aan criminelen regelmatig gebruik van financiële informatie uit opsporingsonderzoeken (Van der Wegen, 2005).

Het voordeel van ‘ontnemen’ via een fiscaal traject is de snelheid. Een aan de hand van politiegegevens opgestelde belastingaanslag kan in principe direct opgelegd worden en binnen twee tot drie dagen ingevorderd. Dit kan tot vijf jaar na afloop van het betreffende belastingjaar (bij inkomsten uit buitenlandse bron zelfs tot twaalf jaar), terwijl een ontnemingsprocedure binnen twee jaar na de veroordeling moet worden ingezet. Bovendien heeft de Belastingdienst door zijn permanente relatie met burgers een breder zicht op de financiële handel en wandel van verdachten. En het is mogelijk om belasting te heffen over activiteiten waarvoor een verdachte in een strafzaak is vrijgesproken. Daarnaast heeft de Belastingdienst meer bevoegdheden om verdachten te dwingen gegevens over hun inkomen en vermogen te leveren. En de Belastingdienst mag de bewijslast ten opzichte van een verdachte

⁴² Voor zover bekend is in 7 gevallen informatie gevraagd en in eveneens 7 gevallen informatie verstrekt.

omkeren: de verdachte moet verantwoorden hoe zijn inkomen/vermogen is opgebouwd. Een belastingaanslag kan dus effectiever zijn dan een ontneming. Uit het onderzoek van Meloen e.a. (2003) blijkt dat in de in dat onderzoek onderzochte ‘miljoenezaken’ soms flinke navorderingen door de Belastingdienst worden opgelegd. Toch kleven er ook (princiële) bezwaren aan dit alternatief. Zo brengt de Belastingdienst niet het wederrechtelijk verkregen voordeel in kaart, weigeren bepaalde landen informatie aan de Belastingdienst te verstrekken⁴³ en is de Belastingdienst niet gericht op het schadeloos stellen van slachtoffers van een misdrijf (Van der Wegen, 2004).

Sociale Dienst, UWV

In alledrie de zaken waarbij contact is geweest met de Sociale Dienst ging het om verdachten met een uitkering. Van één verdachte is al bekend dat hij deze moet terug betalen.

In twee van de drie zaken waarin contact is geweest met UWV ging het om uitwisseling van informatie, in de derde zaak is intensief samengewerkt. In die laatste zaak is de ‘ontneming’ uiteindelijk aan UWV overgelaten en met succes: de verdachte moest een forse boete betalen (van “enkele tonnen”) en werd gekort op zijn uitkering. De samenwerking liep evenwel niet altijd gemakkelijk, volgens de respondent. Er ontstond vooral discussie over de mate van participatie van UWV aan het politieonderzoek.

Patsersproject

In verschillende politieregio’s zijn patsersprojecten gestart. Deze richten zich op criminele en overlastgevende personen, die zichtbaar boven hun stand leven. Onderzocht wordt hoe deze, vaak jonge, mannen aan het vermogen komen waarmee ze zo opzichtig pronken. Het is de bedoeling hun onverklaarbaar verkregen vermogen te ontnemen en zo hun aantrekkingskracht op jeugdigen te stoppen en crimineel gedrag te ontmoedigen. In verschillende politieregio’s heeft de politie daartoe met diverse instanties, zoals gemeente, OM, de Belastingdienst en UWV, een convenant getekend om te komen tot een integrale aanpak. Het convenant biedt ook de mogelijkheid om sneller informatie uit te wisselen tussen de verschillende diensten.⁴⁴

SIOD

In één onderzoek is samengewerkt met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De politie onderzocht de mensenhandel, de SIOD onderzocht of de exploitanten van de seksinrichtingen waar de slachtoffers tewerk werden gesteld voldeden aan hun werkgeversverplichtingen. Dit laatste bleek niet het geval en zij zijn dan ook vervolgd voor werkgeversfraude.⁴⁵ Het SIOD-onderzoek resulteerde tevens in een ontnemingszaak (zie voor nadere informatie over de casus de navolgende kadertekst). Zowel de politie als de SIOD was erg te spreken over de samenwerking in dit onderzoek. Door kennis en inzichten te de-

⁴³ Dit zijn om deze reden landen waar criminelen graag hun vermogen stallen.

⁴⁴ Bron: A. Köbben en E. Meijburg, gemeente Amsterdam (tijdens een werkbezoek aan Amsterdam, d.d. 28 november 2005); www.eenveiligamsterdam.nl en www.handhavingsbeleid.nl.

⁴⁵ Er is sprake van werkgeversfraude als door frauduleus gedrag onvoldoende premie wordt afgedragen (Goudswaard & Heerma Vos, 2006, p.33).

len werd volgens hen door beide partijen een beter resultaat behaald. Bovendien kunnen de verdachten, als zij worden vrijgesproken van mensenhandel, wel veroordeeld worden voor werkgeversfraude. Daarmee blijft de ontnemingseis overeind en kunnen de exploitanten toch (financieel) worden aangepakt. Nog een bijkomend voordeel is dat als in een rechtzaak vast is komen te staan dat slachtoffers van mensenhandel in loondienst waren, zij een loonvordering kunnen instellen (gederfde inkomsten). Geen van de slachtoffers in deze zaak heeft echter een schadeclaim of loonvordering ingediend.

Overigens hadden de betrokken exploitanten een gemeentelijke vergunning voor hun clubs. Belangrijk is dat de gemeente bestuurlijke sancties instelt tegen deze exploitanten, ook als waarschuwing richting andere malafide exploitanten.

Casus samenwerking SIOD

Vier mensenhandelaren werven vrouwen in diverse landen in Oost-Europa, halen hen naar Nederland en zetten hen aan het werk in verschillende seksclubs. De clubs zijn in handen van drie exploitanten, die onder één hoedje spelen met de mensenhandelaren. De exploitanten melden de slachtoffers aan bij de Vreemdelingendienst en regelen een aanvraag voor zelfstandig ondernemerschap (met behulp van een advocaat). De slachtoffers wordt verteld dat zij tijdens de procedure legaal in Nederland mogen werken, terwijl dit niet het geval is.⁴⁶ Ook wordt hen verteld dat de afdracht van belastingen en dergelijke door de exploitanten is geregeld.

In de strafzaak worden de exploitanten en mensenhandelaren veroordeeld voor ondermeer mensenhandel. Daarnaast ontstaat het idee de exploitanten tevens te vervolgen voor het niet voldoen aan hun werkgeversverplichtingen. Besloten wordt dat de SIOD hier onderzoek naar gaat verrichten. In overleg met de politie worden in de verhoren van slachtoffers en verdachten vragen over de arbeidsverhoudingen meegenomen. Dit levert veel informatie op waar de SIOD iets mee kan. Daarom wordt toestemming gevraagd en verkregen om actief in het onderzoek te participeren. Hiertoe wordt een regionaal convenant getekend, waarin is vastgelegd dat politie en SIOD informatie mogen uitwisselen. De SIOD verzamelt eerst informatie waaruit blijkt dat de exploitanten inderdaad als werkgever kunnen worden aangemerkt. De exploitanten voeren ter verdediging namelijk steeds aan dat de slachtoffers als zelfstandige in hun clubs werkten en dat zij geen werkgever zijn. Door aan te tonen dat er sprake is van gezag, arbeid en loon kan de SIOD dit weerleggen.⁴⁷ Hierbij maakt zij gebruik van de verklaringen van slachtoffers en de exploitanten zelf. Dat er sprake is van gezag blijkt ondermeer uit het feit dat de slachtoffers in opdracht werkzaamheden verrichten en dat zij niet zelf mogen bepalen wanneer zij stoppen met werken. Dat er sprake is van een arbeidsrelatie blijkt ondermeer uit het feit dat de slachtoffers alleen binnen de clubs van de exploitanten arbeid mogen verrichten (terwijl je als zelfstandig ondernemer minimaal twee opdrachtgevers moet hebben). Dat er sprake is van loon blijkt ondermeer uit het feit dat de klant niet aan de slachtoffers betaalt, maar vooraf aan de barman en dat afspraken zijn gemaakt omtrent werkzaamheden en vergoedingen (en de slachtoffers dus niet zelf hun prijs kunnen bepalen). Bovendien staan de slachtoffers niet als zelfstandige ingeschreven bij de Belastingdienst, houden zij niet zelf hun administratie bij en staan de meesten niet als zelfstandig ondernemer ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

⁴⁶ Tijdens de procedure mogen zij wel in Nederland verblijven. De periode dat de procedure loopt (aanvraag en bezwaar) overstijgt meestal de 'vrije termijn' van drie maanden, die personen uit deze landen als toerist in Nederland mogen verblijven. Dit maakt het voor de mensenhandelaren interessant deze route te volgen.

⁴⁷ Hiervoor wordt een door de SIOD ontwikkelde lijst met criteria gehanteerd.

Nadat aangetoond is dat de exploitanten werkgevers zijn, kan eenvoudig worden aangetoond dat de exploitanten niet aan hun werkgeversverplichtingen hebben voldaan. Zo zijn ondermeer dienstverbanden niet aangemeld⁴⁸ en zijn geen premies aan UWV afgedragen.

Het wederrechtelijk verkregen voordeel is voor twee van de drie clubhouders, op basis van het SIOD-onderzoek, vastgesteld op, afgerond, €600.000 en €900.000. Dit is als ontnemingseis ingediend.

Internationale samenwerking

In 15 van de 60 opsporingsonderzoeken mensenhandel zijn aanwijzingen gevonden voor een geldstroom naar c.q. bezit in het buitenland.⁴⁹

Meestal worden bankrekeningnummers in het buitenland (in acht opsporingsonderzoeken) of bewijzen van money-transfers naar het buitenland (in zes opsporingsonderzoeken, waarvan in één via een ‘underground bank’) gevonden bij doorzoekingen of controles van het betalingsverkeer. Soms leggen slachtoffers, getuigen of zelfs de verdachten zelf verklaringen af over vermogen in het buitenland (het betreft dan vaak onroerende zaken). De landen waar de tegoeden zich zouden bevinden komen overeen met de landen van herkomst van slachtoffers (landen in Midden- en Oost-Europa, Brazilië, Thailand en Nigeria), landen van herkomst van de verdachten (Turkije, Duitsland) of landen die een wettelijk geregeld bankgeheim kennen (Luxemburg) (Engel e.a., 2000).

Money-transfers en underground banking

Money-transfers zijn ‘cash-to-cash’ geldzendingen, die vaak worden gebruikt om geld naar het buitenland te sturen. Het betreft – mits uitgevoerd door een legale financiële instelling – een legale bancaire dienstverlening, maar omdat met behulp van valse documenten, stromannen en ‘smurfen’ op een relatief veilige manier crimineel geld kan worden weggesluisd, maken ook criminelen hier graag gebruik van.

Underground banking (oftewel ondergronds, of illegaal bankieren) is het verrichten van allerlei bancaire handelingen door illegale financiële instellingen. Meestal zijn het ‘cash-to-cash’ geldzendingen, waardoor deze instellingen ook wel beschouwd worden als illegale money-transferorganisaties.

Aanwijzingen voor een geldstroom naar of bezit in het buitenland leiden niet altijd tot inspanningen om de geldstroom te volgen of aldaar ondergebracht vermogen te confisqueren. In acht opsporingsonderzoeken is afgezien van opsporingshandelingen richting het buitenland. Daarvoor aangevoerde redenen zijn (soms in combinatie):

– de aanwijzingen zijn te weinig concreet (4 keer);⁵⁰

⁴⁸ Voorheen was het altijd zo dat werkgevers een maand de tijd hadden om een werknemer aan te melden bij het UWV. Werkgevers in overtreding konden daardoor ‘wegkomen’ met het verhaal dat een aangetroffen werknemer net in dienst was. Met ingang van 4 juli 2006 echter moeten alle werkgevers nieuwe werknemers uiterlijk een dag voordat zij daadwerkelijk bij hen beginnen aanmelden bij de Belastingdienst. De invoering van de eerstedagsmelding is gebaseerd op de Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

⁴⁹ Dit geeft een ondergrens weer omdat ook in andere opsporingsonderzoeken vermogen naar het buitenland kan zijn gesluisd. Dit is niet altijd onderzocht door de politie.

⁵⁰ Vaak het geval als alleen bewijzen van money-transfers worden gevonden.

- het wederrechtelijk verkregen voordeel is te laag om een dergelijke inspanning te rechtvaardigen (3 keer);
- er is al voldoende wettig en overtuigend bewijs (3 keer);
- slechte ervaringen met het betreffende land (2 keer);
- het kost teveel tijd (met onzeker resultaat) (2 keer). Dat internationale samenwerking over het algemeen inderdaad tijdsintensief is blijkt ook uit het onderzoek van SVB forensic business experts & investigators (2004).

In zeven opsporingsonderzoeken zijn wel inspanningen gepleegd richting het buitenland, maar dit leidde niet altijd tot resultaten. In zes opsporingsonderzoeken zijn rechtshulpverzoeken uitgegaan naar respectievelijk Turkije, Brazilië, Bulgarije, Roemenië, Thailand en Duitsland.⁵¹ De ervaringen zijn wisselend. Het financiële onderzoek in Turkije liep al snel vast. Hierbij speelde mee dat de aanwijzingen (betreffende bankrekeningen en onroerende zaken) onjuist en incompleet bleken te zijn. De overige vijf landen werkten goed mee en leverden (de benodigde) financiële informatie. Deze informatie is over het algemeen meegenomen in de voordeelsberekening en/of anderszins gebruikt (bijvoorbeeld in de verhoren). In één onderzoek is de verstrekte financiële informatie echter niet gebruikt, omdat de OvJ vergat de ontnemingsmaatregel aan te kondigen op de strafzitting. Hierdoor is het financiële onderzoek stopgezet. De teamleider van dit onderzoek gaf aan dat er veel informatie was gekomen uit Bulgarije. Deze is niet meer vertaald, maar uit de genoemde bedragen meende hij op te maken dat er wel wat te halen viel.

In één land (Roemenië) is conservatoir beslag gelegd, te weten op een auto van de verdachte. Deze auto verdween – onder de hoede van de lokale autoriteiten – spoorloos. In één onderzoek wordt nog gezocht naar vermogen van de verdachte (zijn bankrekeningen waren reeds leeggemaakt, daar stond €26.000 op), zodat dit in beslag kan worden genomen.

6.4.3 Dilemma's in de financiële opsporing

De Poot e.a. (2004) geven in het boek *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing* inzicht in het tactische rechercheproces en schetsen ondermeer de dilemma's die zich daarbij voordoen. Bij het financiële rechercheproces doen zich vergelijkbare dilemma's voor. Om te beginnen de keuze of een financieel onderzoek wordt gestart. Vervolgens op gezette tijden of de voortzetting daarvan nog gerechtvaardigd is. Ook moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van de financiële opsporingshandelingen die al dan niet worden ingezet. Bij deze keuzes spelen een aantal factoren een rol. Sommige daarvan zijn specifiek voor mensenhandelzaken, andere doen zich voor bij elk opsporingsonderzoek. Hieronder worden deze factoren genoemd en toegelicht.

⁵¹ In één onderzoek is geen rechtshulpverzoek gedaan, maar hebben specialisten van het KLPD onderzoek gedaan naar money-transfers. Onbekend is wat dit heeft opgeleverd.

Doelstellingen bepalen

“Je kan altijd meer doen, maar de hoofddoelstelling in deze zaak was de slachtoffers uit de mensenhandelsituatie halen en binnen een hulpverleningstraject brengen. Het is een bewuste keuze geweest om toen dit bereikt was het financiële onderzoek te staken.”

In het onderhavige onderzoek werden financiële opsporingsmiddelen meestal ingezet met het oog op ontneming.⁵² In het verlengde hiervan zag men wel van financieel rechercheren af als een succesvolle ontneming niet tot de mogelijkheden leek te behoren. Toch kan het ook in die gevallen de moeite lonen om financieel te rechercheren. Bijvoorbeeld voor de bewijsvoering. Wanneer aangetoond kan worden dat slachtoffers hun geld afstaan aan ‘pooiers’ kan dit als bewijs gelden voor mensenhandel (de politie spreekt in dit verband wel van het ‘aantonen van de pooier-constructie’). In relatief veel opsporingsonderzoeken in het onderhavige onderzoek leverde het financiële onderzoek – bedoeld of onbedoeld – (ook) bewijs op voor het plegen van het delict mensenhandel.⁵³ Daarnaast kon soms vermogen van de verdachte(n) worden getraceerd (dat kan worden ontnomen) of leverde financieel rechercheren informatie op ten aanzien van de criminele organisatiestructuur of betrokken verdachten.

Concrete financiële aanwijzingen ontbreken

“Zodra duidelijk werd dat er geen geldstroom was, is er niet meer op financiële informatie geïnvesteerd.”

Het ontbreken van (concrete) aanwijzingen die duiden op een geldstroom of vermogen is een geaccepteerde reden om een financieel onderzoek stop te zetten. Dit is bijvoorbeeld het geval als slachtoffers en verdachten geen adequate verklaringen afleggen over de financiën, geld alleen cash of via money-transfers wordt verplaatst of informatie om andere redenen beperkt, onjuist of incompleet is. Overigens kan in deze zaken soms wel het wederrechtelijk verkregen voordeel worden berekend, maar wordt niet verder gezocht naar vermogen van de verdachte. Dit laatste is volgens financieel rechercheurs ook moeilijker dan het vaststellen van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Bij verdachte valt niets te halen

“Of er financieel gerechercheerd wordt hangt in het algemeen vaak af of het wederrechtelijk verkregen voordeel terug te halen is.”

⁵² Dit wordt dan ook meestal expliciet in de onderzoeksdoelstellingen opgenomen. Wanneer ontneming niet tot de doelstellingen hoort, kan worden afgezien van financieel onderzoek, tenzij dit voor het behalen van andere doelstellingen van belang wordt geacht. De inzet van financiële opsporingsmiddelen is dan echter minder vanzelfsprekend.

⁵³ Om deze reden wordt in de opleiding Financiële Recherchekunde van de politieacademie ook veel aandacht besteed aan de waarde die financieel rechercheren kan hebben voor de bewijsvoering (waarheidsvinding).

Relatief vaak wordt aangegeven dat er alleen (verder) financieel gerechercheerd wordt als “er wat te halen valt” oftewel de verdachte beschikt over financieel vermogen en er aantoonbaar wederrechtelijk verkregen voordeel behaald is.⁵⁴ Wanneer dit niet het geval is,⁵⁵ wordt het financiële onderzoek afgebroken of niet gestart. Of de verdachte vermogen heeft wordt echter niet altijd diepgaand onderzocht. Soms gaat men uit van niet omdat hij in armoedige omstandigheden leeft. De vraag is of dit terecht is: volgens Meloen e.a. (2002) komt het voor dat criminelen van een uitkering leven en een zuinig en onopvallend bestaan leiden, maar veel geld hebben doorgesluisd naar het buitenland. Anderzijds geeft bijvoorbeeld Van Koppen (1996) aan dat criminelen geld snel uitgeven en daardoor niet persé over vermogen beschikken, ook niet als zij zich omringen met luxe. Bovendien hoeft het opsporen van wederrechtelijk verkregen voordeel en ontneming daarvan niet het (enige) doel van financieel rechercheren te zijn.

Beschikbare tijd/capaciteit

“Gevolg was dat er maar drie man op de zaak konden worden gezet [...]. Die hadden hun handen vol aan de reguliere opsporing, waardoor er weinig aandacht was voor het financiële gedeelte.”

Soms wordt door gebrek aan tijd of capaciteit niet gestart met een financieel onderzoek. Maar ook wanneer de keuze voor financieel rechercheren al gemaakt is en financiële opsporingshandelingen zijn uitgevoerd, kunnen gebrek aan tijd of capaciteit maken dat hierin niet verder wordt geïnvesteerd of opsporingshandelingen achterwege blijven.

Geldstroom naar het buitenland

“Dan kom je erachter dat er geld is in het buitenland. Maar dat is bijna niet terug te krijgen. De contacten daar zijn gewoon slecht. Je kan proberen via liaison-officers dat geld terug naar Nederland te krijgen, maar dat is allemaal weggestopt onder dekmantels, zoals familie en dergelijke. Daar kom je gewoon niet meer achter, waar het gebleven is.”

Soms leiden geldstromen naar het buitenland. Hiermee wordt verschillend omgegaan. Soms wordt dan direct afgehaakt, soms niet, maar dan vindt meestal wel een kritische afweging van de mogelijke ‘kosten en baten’ plaats, alvorens wordt overgegaan tot een rechtshulpverzoek. In die afweging wordt soms ook meegenomen welk land het betreft. Zo wordt van sommige landen al op voorhand aangegeven dat investeren geen zin heeft, terwijl aan bijvoorbeeld landen binnen de EU wel gemakkelijk informatie wordt gevraagd. Verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van een rechtshulpverzoek stemmen overigens niet altijd overeen met de werkelijkheid. Zo betreft het citaat aan het begin van deze alinea Bul-

⁵⁴ Dit is een aantal regio’s ook het staande beleid.

⁵⁵ Dit lijkt relatief vaak voor te komen: in 32 van de 60 opsporingsonderzoeken in het onderhavige onderzoek (53%) leek de verdachte niet over vermogen te beschikken. In een aantal van deze opsporingsonderzoeken is wel financieel gerechercheerd, soms om te komen tot deze constatering, soms om daarmee andere doelen te bereiken.

garije, een land waarmee in een ander opsporingsonderzoek juist zeer positieve ervaringen zijn opgedaan. De conclusie dat investeringen gericht op het buitenland niet zinvol zijn moet daarom niet te snel worden getrokken. Overigens kunnen aanwijzingen voor geldstromen naar het buitenland wel gebruikt worden om het wederrechtelijk verkregen voordeel te berekenen. Er kan dan een ontnemingstraject worden ingezet zonder dat de vermogenspositie van de verdachte (in het buitenland) duidelijk is. In een ontnemingszaak kan eventueel opdracht worden gegeven tot aanvullend financieel onderzoek.

Doorlaatverbod

“We hadden geen tijd [om financieel te rechercheren], we moesten snel ingrijpen om het slachtoffer te bevrijden. Dan heb je ineens twee verdachten en geen tijd om het financiële onderzoek voor te bereiden. Belangrijker was toen ook om mensenhandel te bewijzen, dat was al moeilijk genoeg.”

Het doorlaatverbod maakt dat soms snel moet worden ingegrepen om slachtoffers uit hun situatie te halen. De verdachten worden dan meestal ook meteen aangehouden. Het gevolg is dan vaak dat de focus van het onderzoeksteam (noodgedwongen) op het bewijzen van mensenhandel komt te liggen en er geen tijd is om een financieel onderzoek voor te bereiden en uit te voeren. Wanneer in die gevallen financiële vragen aan verdachten en slachtoffers worden gesteld, is dit meestal met het doel extra bewijs voor het plegen van mensenhandel te vergaren. Alleen als er veel vermogen bij de verdachten wordt aangetroffen is het tij soms te keren.⁵⁶

Geen wederrechtelijk verkregen voordeel

“Gezien de korte periode waarin de mensenhandel plaats vond kan er bijna geen financieel voordeel zijn geweest, vandaar...”

In sommige zaken hebben de verdachten geen of nauwelijks wederrechtelijk verkregen voordeel behaald, meestal omdat de slachtoffers niet of maar kort werkzaam waren in de prostitutie.⁵⁷ Om die reden wordt soms besloten af te zien van (verder) financieel onderzoek.

Te laat gestart met financieel rechercheren

“Een knelpunt was duidelijk dat er te laat is begonnen met financieel rechercheren. In eerste instantie kreeg het team het idee dat bij de verdachten toch niets te halen viel [...]. Deze misvatting heeft het team gedurende het gehele onderzoek achtervolgd. Er is om die reden [uiteindelijk] geen beslag gelegd en geen ontnemingsvordering ingesteld.”

⁵⁶ In 5 van de 60 onderzochte opsporingsonderzoeken werd door de respondenten aangegeven dat snel moeten ingrijpen in verband met het doorlaatverbod nadelig was voor het financiële onderzoek.

⁵⁷ In het onderhavige onderzoek was dit in 17 van de 60 opsporingsonderzoeken (28%) naar zeggen van de respondent het geval.

Van belang is dat in opsporingsonderzoeken vanaf de start aandacht is voor financiële aspecten. Financieel rechercheren is namelijk ook een proces waarbij gevonden financiële informatie gebruikt wordt om nieuwe onderzoeksactiviteiten te bepalen. Een late beslissing om financieel te rechercheren kan daardoor een schadelijke invloed hebben op het (eind)resultaat. Dit is echter mede afhankelijk van het stadium waarin het opsporingsonderzoek zich bevindt en de reeds gepleegde opsporingshandelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld tapverslagen ook achteraf nog worden doorgenomen op financiële aspecten. Moeilijker wordt het als bijvoorbeeld bij doorzoekingen niet direct gezocht is naar financiële informatie. Overigens wordt het te laat starten met financieel rechercheren ook wel in verband gebracht met het doorlaatverbod (zie eerder in deze paragraaf). Daarnaast komt het voor dat het opsporingsonderzoek zich aanvankelijk op een ander delict dan mensenhandel richt (bijvoorbeeld huiselijk geweld), waarbij financieel rechercheren niet relevant lijkt. Op het moment dat het om mensenhandel blijkt te gaan wordt gestart met financieel rechercheren, maar dit kan dan al te laat zijn. Of het lijkt er aanvankelijk op dat de verdachte geen vermogen heeft. Wanneer dan ineens toch vermogen wordt gevonden, wordt pas gestart met een financieel onderzoek. Voor de politieregio waaruit het citaat aan het begin van deze alinea afkomstig is, is dit wel een leermoment geweest. In het volgende opsporingsonderzoek is direct financiële expertise ingeschakeld.

Gebrek aan (in te zetten) financiële deskundigheid

“Het is niet zo gemakkelijk om financieel rechercheurs bij je onderzoek te krijgen. Zij zitten toch vaak vast in grote drugszaken.”

Financieel onderzoek kan worden uitgevoerd door financieel rechercheurs die zijn toegevoegd aan het tactische team. Zij lopen gedurende het hele opsporingsonderzoek mee en letten specifiek op financiële informatie. Ook komt voor dat financieel onderzoek wordt uitgevoerd door tactische rechercheurs en financieel rechercheurs op de achtergrond aanwezig zijn in een adviserende rol (en eventueel specifieke taken overnemen). De experts staan dan dus meer op afstand van het opsporingsonderzoek. De wijze waarop financiële deskundigheid wordt ingezet verschilt per regio en per opsporingsonderzoek.⁵⁸

In opsporingsonderzoeken kan zowel een gebrek aan financiële deskundigheid bij tactische rechercheurs als een gebrek aan in te zetten financieel rechercheurs ertoe leiden dat niet of summier financieel wordt gerechercheerd. Zoals eerder vermeld (§6.3.1) was de doelstelling van het *Project Financieel Rechercheren* dat tactische rechercheurs genoeg bagage hebben om zelf financieel te rechercheren. Regelmatig wordt in het onderhavige onderzoek echter aangegeven dat de hiertoe ontwikkelde bijscholingscursus niet toereikend is of dat de kennis is weggezakt. Veel tactische rechercheurs zien financieel rechercheren als een specialisme en een taak voor financieel rechercheurs. Wel kan van het eenmaal opdoen van ervaring met financieel rechercheren, bij voorkeur met resultaat, een stimulerende werking uitgaan.

⁵⁸ In het onderhavige onderzoek werden in 16 zaken financieel rechercheurs aan het team toegevoegd en werd in 10 zaken het financiële onderzoek (grotendeels) door de tactische rechercheurs uitgevoerd.

Tijdroevende samenwerking

“Het is een crime om snel informatie te krijgen van bijvoorbeeld banken of pensioenfondsen. Laat staan als de verdachte ‘ergens’ vermogen moet hebben en je wilt daar conservatoir beslag op leggen.”

De samenwerking met (financiële) instanties wordt in verschillende publicaties als knelpunt opgevoerd (ondermeer in SVB forensic business experts & investigators (2004) en *BOOM-Nieuws* (april 2003)). Gesteld wordt dat de uitwisseling van informatie traag tot stand komt en de wetgeving belemmerend werkt. Ook in het onderhavige onderzoek wordt aangegeven dat het betrekken van gegevens van (financiële) instanties lang duurt en tijdrovend is. Nog moeilijker wordt het als concrete aanwijzingen ontbreken. Om deze reden wordt soms afgezien van het verrichten van bepaalde financiële opsporingshandelingen, zoals het controleren van het betalingsverkeer.

Prioriteit/motivatie

“Met name het behalen van grote successen maakt tactische rechercheurs meer alert [op financiële aspecten].”

In verschillende publicaties wordt het gebrek aan prioriteit en motivatie voor financieel rechneren – bij zowel politie als OM – als een knelpunt benoemd (ondermeer Faber & Van Nunen 2002; SVB forensic business experts & investigators, 2004). Toch hoort financieel rechneren in veel van de voor het onderhavige onderzoek onderzochte mensenhandelzaken tot de standaardhandelingen en is de motivatie om te ontnemen sterk aanwezig. In enkele politieregio’s is zelfs afgesproken dat bij elke mensenhandelzaak standaard financieel wordt gerechercheerd, al dan niet door een toegevoegd financieel rechercheur. Dit betreft meestal regio’s waar mensenhandelzaken op regionaal niveau (bijvoorbeeld door gespecialiseerde mensenhandelteams) worden uitgevoerd. Op dat niveau hoort financieel rechneren toch al meer tot het gebruikelijke instrumentarium dan bijvoorbeeld op districtsniveau. Daarbij lijkt de interesse voor financieel rechneren nog steeds toe te nemen, gegeven het feit dat veel respondenten aangeven dat het *inmiddels* of *sinds kort* veel beter is geregeld in hun politieregio. Er zijn op dit punt echter nog steeds verbeteringen mogelijk. Zo wordt soms wellicht iets te gemakkelijk geconcludeerd dat (verder) financieel rechneren geen zin heeft en is financieel rechneren niet in alle gevallen vanzelfsprekend.

6.5 Resultaten BNRM-politieonderzoek: wederrechtelijk verkregen voordeel

6.5.1 Omvang wederrechtelijk verkregen voordeel

De politie heeft voor 19 verdachten uit het onderhavige onderzoek het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. In het totaal bedraagt dit €2.332.421. Gemiddeld per verdachte is

dit €122.759. Het hoogste bedrag dat volgens de berekening door een verdachte is verdiend aan mensenhandel is €500.000, het laagste €1000. Tabel 6.2 bevat een overzicht van het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel van verdachten van mensenhandel per jaar.

Tabel 6.2 *Wederrechtelijk verkregen voordeel, per jaar*

Wederrechtelijk verkregen voordeel	2001		2002		2003		2004		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0 tot 25.000	8	53%	6	46%	1	20%	7	37%	22	42%
25.000 tot 100.000	2	13%	2	15%	1	20%	5	26%	10	19%
100.000 tot 500.000	2	13%	5	39%	3	60%	6	32%	16	31%
500.000 of meer	3	20%	-	-	-	-	1	5%	4	8%
Totaal	15	100%	13	100%	5	100%	19	100%	52	100%

Het wederrechtelijk verkregen voordeel dat met mensenhandel werd behaald loopt uiteen. Sommigen verdienen er veel aan, anderen minder.

Opbrengst mensenhandel

Mensenhandel kan veel opbrengen. Hoeveel hangt ondermeer af van de ‘populariteit’ van de slachtoffer-prostituees onder klanten, en die hangt weer af van uiterlijk, uitstraling en vaardigheden. Daarbij fluctueren inkomsten uit prostitutie. Zo zijn avonden waarop voetbal op de televisie is berucht. Een goed verdienende prostituee verdient volgens Mens (z.jr.) op een avond 500 tot 1000 gulden.⁵⁹ Majoor (2001) geeft aan dat de verdiensten kunnen oplopen tot 25.000 gulden per maand.⁶⁰ Belser (2005) schat dat een in een geïndustrialiseerd land uitgebuit slachtoffer maandelijks \$5.600 opbrengt.⁶¹ Daarbij moet worden opgemerkt dat mensenhandelaren de verdiensten op kunnen laten lopen door hun slachtoffers te selecteren en bijvoorbeeld te dwingen zonder condoom te werken, veel en lange werkdagen te maken en nooit klanten te weigeren.

In de onderzochte mensenhandelzaken werd het wederrechtelijk verkregen voordeel meestal gebaseerd op verklaringen van de slachtoffers. Soms echter (ook) op een gevonden administratie of tapinformatie. Voor voorbeelden van berekeningswijzen van het wederrechtelijk verkregen voordeel zie §6.6.1 (zaak 4).

6.5.2 Conservatoir beslag

Het OM kan beslag (laten) leggen op eigendommen van een verdachte al voordat er sprake is van een veroordeling (conservatoir beslag, art. 94a Sv). Daarmee wil het OM voorkomen dat verdachten hun vermogen buiten het bereik van de Staat brengen. Legt de rechter een

⁵⁹ Circa €225 tot €450.

⁶⁰ Circa €11.350.

⁶¹ Dit is (tegen de wisselkoers d.d. 31-12-2005), circa €4.730.

ontnemingsmaatregel op of volgt veroordeling tot een geldboete, dan kunnen deze geheel of gedeeltelijk uit het beslag worden voldaan.⁶²

In twaalf opsporingsonderzoeken is – voor zover bekend – conservatoir beslag gelegd. Voor negen opsporingsonderzoeken kon nog worden nagegaan waarop. In acht gevallen is beslag gelegd op één of meer auto's. De (geschatte) executiewaarde van de auto's loopt van €5000, tot €76.000. In vijf onderzoeken werd contant geld in beslag genomen. In drie gevallen ging het om enkele honderden euro's, in twee om respectievelijk €9.900 en €13.750.⁶³ In één onderzoek zijn buitenlandse valuta (Amerikaanse dollars en Braziliaanse real) in beslag genomen,⁶⁴ in een ander onderzoek sieraden. De totale executiewaarde voor de onderzoeken waarvan de waarde van het beslag achterhaald kon worden, is €209.150. Dat is gemiddeld €23.239 per onderzoek. In geen van de zaken is beslag gelegd op vermogen van anderen dan de verdachte(n).⁶⁵

Casus

Eén opsporingsonderzoek waarin conservatoir beslag is gelegd onderscheidt zich van de elf andere zaken. Het betreft een verdachte die kinderen naar zijn huis lokte, seksueel mishandelde, porno met hen vervaardigde en hen tot prostitutie aanzette. Negen slachtoffers deden aangifte tegen hem of legden een getuigenverklaring af. Er is geen sprake van wederrechtelijk verkregen voordeel: de verdachte deed dit niet uit financieel gewin, maar ter bevrediging van zijn (seksuele) behoeften. De verdachte wordt omschreven als tamelijk welgesteld. Omdat hij geen wederrechtelijk verkregen voordeel heeft getrokken uit het delict lijkt het moeilijk hem ook in zijn portemonnee te treffen (anders dan door een boete). Echter, omdat hij zijn huis heeft gebruikt om het delict te plegen is ingezet op verbeurdverklaring van het huis: hier is beslag op gelegd. De rechter is in deze zaak echter niet overgegaan tot verbeurdverklaring. Er is geen hoger beroep ingesteld.

6.5.3 Wegsluizen en witwassen

Wat doen criminelen met wederrechtelijk verkregen voordeel dat niet (direct weer) wordt uitgegeven aan luxe goederen, voertuigen, een luxe levensstijl, een verslaving of anderszins? Meloen e.a. (2003) onderzochten dit in 52 'miljoenezaken'.⁶⁶ Zij ontdekten dat veel geld op

⁶² Het OM kan alleen conservatoir beslag (laten) leggen als er sprake is van verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd. Dit is bij mensenhandel het geval.

⁶³ Van dit laatste bedrag was €12.000 afkomstig van een bankrekening.

⁶⁴ Het gaat om 584 dollar en 1300 Braziliaanse real. Dit is respectievelijk €498 en €502 (wisselkoers d.d. 30-11-2005).

⁶⁵ Sinds 1 september 2003 kunnen voorwerpen die aan een ander dan de verdachte toebehoren te zijner laste in conservatoir beslag worden genomen (art. 94a leden 3 en 4 Sv). Vereist is dat: die voorwerpen onmiddellijk of middellijk afkomstig zijn van het misdrijf in verband waarmee de geldboete kan worden opgelegd of het wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden ontnomen; er voldoende aanwijzingen bestaan dat die voorwerpen aan de ander zijn gaan toebehoren met het doel de uitwinning van die voorwerpen te bemoeilijken of te verhinderen; die ander ten tijde van dat gaan toebehoren wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat die voorwerpen van enig misdrijf afkomstig waren. Ook andere aan die ander toebehorende voorwerpen kunnen in conservatoir beslag worden genomen ten laste van de verdachte/veroordeelde, tot ten hoogste de waarde van de van misdrijf afkomstige voorwerpen (art. 1 94a lid 4 Sv).

⁶⁶ Zesentwintig 'drugzaken', 22 'fraudezaken' en vier zaken betreffende andere delicten (waaronder één men-

bankrekeningen staat of wordt geïnvesteerd in onroerende zaken of (legale en illegale) bedrijfsactiviteiten (zie ook Kleemans, 2004).⁶⁷ Daarbij bleek dat criminelen een voorkeur voor buitenlands boven Nederlands bezit hebben. Ook in het onderhavige onderzoek werden aanwijzingen gevonden voor geldstromen naar het buitenland.

Een andere mogelijkheid is dat crimineel geld wordt ‘witgewassen’, dat wil zeggen een schijnbaar legale herkomst wordt geven. Witwassen vindt plaats in drie fasen (zie ook Verrest, 2006):⁶⁸ 1. plaatsing van geld in het reguliere geldverkeer (bijvoorbeeld op een bank), 2. versluieren van de herkomst (bijvoorbeeld het doorbreken van het administratieve spoor), 3. integratie (het geld krijgt een schijnbaar legale status).⁶⁹ Met ingang van 14 december 2001 is witwassen als zelfstandig delict strafbaar gesteld (art. 420bis Sr).

In het onderhavige onderzoek was – voor zover bekend – slechts in één zaak sprake van een witwas-activiteit. Een verdachte kocht een auto met contant geld en sloot dezelfde dag een lening af om het bezit ervan een schijnbaar legale status te geven.

6.6 Resultaten BNRM-politieonderzoek: ontneming

In het onderhavige onderzoek is nagegaan in hoeverre in mensenhandelzaken een ontnemingsvordering werd ingediend en tot welke resultaten dit heeft geleid. Eerst worden de ontnemingszaken die voortvloeiden uit in 2003 afgesloten strafzaken mensenhandel besproken, vervolgens – voor zover al bekend op moment van schrijven van deze rapportage – de ontneming in in 2004 afgesloten zaken.

6.6.1 Ontneming in in 2003 afgesloten mensenhandelzaken

Met betrekking tot negen van de 42 in 2003 met succes afgesloten opsporingsonderzoeken werd indertijd aangegeven dat een ontnemingsprocedure zou worden ingesteld.^{NRM4} In het onderhavige onderzoek is nagegaan in hoeveel zaken daadwerkelijk een ontnemingsvordering is ingediend, hoeveel het wederrechtelijk verkregen voordeel bedroeg en hoe er over de vordering is beschikt. Er bleek in vier mensenhandelzaken daadwerkelijk een ontnemingsvordering te zijn ingediend.⁷⁰ Deze zaken zijn beschreven in navolgende kadertekst. De vierde zaak is als casus bestudeerd en komt uitgebreider aan de orde.

senhandelzaak).

⁶⁷ Verder wordt geld belegd, uitgeleend en contant bewaard (deels in buitenlandse valuta).

⁶⁸ Bron: presentatie van J.B.R. de Jong van de FIOD/ECD op de *Recherche Vakbeurs Opsporing in Beweging*, d.d. 18-6-2004.

⁶⁹ Unger (2006), die de fasen overigens iets anders indeelt, heeft het in dit verband over de voor-, hoofd- en nasafase.

⁷⁰ In een vijfde zaak was de ontnemingsvordering niet gebaseerd op uit mensenhandel verkregen voordeel, maar op voordeel verkregen uit handel in verdovende middelen (veroordeelden maakten zich in deze zaak aan beide delicten schuldig). In de overige zaken is van een ontnemingsvordering afgezien.

Zaak 1: 'Loverboy'

De verdachte (van Surinaamse komaf) laat zijn slachtoffers geloven dat hij verliefd op ze is. Hij geeft aanvankelijk veel aandacht en cadeautjes, maar transformeert in een pooier die geweld niet schuwt en al het geld dat de slachtoffers verdienen inpikt. Hij maakt zijn slachtoffers ook verslaafd aan drugs en zij zijn voor de verstrekking daarvan afhankelijk van hem. Drie slachtoffers doen aangifte tegen hem, waarvan één minderjarig is. De slachtoffers werken (het minderjarige slachtoffer met valse papieren) in raambordelen. Onbekend is of slachtoffers een schadeclaim hebben ingediend.

Berekend wederrechtelijk verkregen voordeel: €408.756. In eerste aanleg is €171.322 opgelegd. Er is hoger beroep ingesteld. Daar is het wederrechtelijk verkregen voordeel vastgesteld op €63.572 en – rekening houdend met de draagkracht van de verdachte – het aan de Staat te betalen bedrag op €30.000. De verdachte is medio juni 2006 in cassatie gegaan. Deze procedure was op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet afgerond.

Zaak 2: Roemeense slachtoffers

Tijdens een reguliere politiecontrole van een legaal bordeel worden vier illegale Roemeense vrouwen aangetroffen, van wie één minderjarig. Zij geven aan slachtoffers van mensenhandel te zijn en doen aangifte. Verdacht wordt het echtpaar dat het bordeel runt. Dit bordeel staat op naam van de vrouw, omdat haar echtgenoot antecedenten betreffende mensenhandel heeft en daardoor geen vergunning kan krijgen. De slachtoffers wijzen hem wel aan als hoofddader. Het echtpaar heeft de slachtoffers niet zelf geronseld. De slachtoffers hebben geen schadeclaim ingediend.

Berekend wederrechtelijk verkregen voordeel: €292.125 voor de twee verdachten tezamen. De ontnemingszaak moet, op moment van schrijven van dit rapport, nog behandeld worden.

Zaak 3: Bulgaars slachtoffer

Een Bulgaarse man en zijn vriendin werven een (meerderjarig) slachtoffer in Bulgarije en brengen haar naar Nederland, waar zij haar met ondermeer grof geweld dwingen om zich te prostitueren. Al het door het slachtoffer verdiende geld wordt ingenomen. Het slachtoffer wordt tewerk gesteld als escort. Tegen de exploitant van het escortbureau (met vergunning) is een bestuurlijk traject ingezet. Onbekend is of het slachtoffer een schadeclaim heeft ingediend.

Berekend wederrechtelijk verkregen voordeel: €12.000. In eerste aanleg is toegewezen €5.500. Er is geen hoger beroep ingesteld.

Zaak 4: Casus 'loverboy'

M is 24 jaar oud als de regiopolitie IJsselland een onderzoek naar hem instelt omdat men vermoedt dat hij zich als 'loverboy' schuldig maakt aan mensenhandel. Tegelijkertijd wordt onder verantwoordelijkheid van het Bureau Financiële Recherche (BFR) een financieel onderzoek naar hem ingesteld. Doel van dit onderzoek is de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel bepalen, teneinde dit te kunnen ontnemen. Tijdens het onderzoek wordt getracht zowel de verdiensten van M in kaart te brengen als de verblijfplaats van zijn vermogen.

Verblijfplaats vermogen

Via een strafrechtelijk financieel onderzoek⁷¹ dat inmiddels is ingesteld, wordt informatie van diverse

⁷¹ Een strafrechtelijk financieel onderzoek kan worden ingesteld naar een misdrijf, waarop een geldboete van de

instanties betrokken, zoals gemeenten, nutsbedrijven, het kadaster, de Belastingdienst, banken, de NRI en de Sociale Dienst. Ook wordt het telefoonverkeer van verdachte afgeluisterd, worden observaties uitgevoerd en gaat er een rechtshulpverzoek uit naar Suriname. De verdachte zelf – inmiddels aangehouden – verklaart niets over zijn inkomsten, hij wil zelfs de vragen niet aanhoren. Zijn ex-vriendin geeft echter aan dat hij inkomen heeft uit “het werk dat de meisjes voor hem doen”. Met de meisjes bedoelt zij de vrouwen die hij in de prostitutie dwingt. Deze slachtoffers, zeven in het totaal, leggen verklaringen af die dit bevestigen. Bij doorzoeken in diverse woningen wordt vermogen aangetroffen. Het betreft drie ringen (geschat op €655, nieuwwaarde €2.325) en een vordering van €5000 op een verzekeringsmaatschappij (een schade-uitkering in verband met een aanrijding met de auto). Hierop wordt conservatoir beslag gelegd. Later blijkt overigens dat de verzekeraar nooit van plan is geweest om uit te keren, in verband met wanbetalingen en het achterhouden van gegevens door de verdachte.

Rechtshulpverzoek Suriname

Mede op basis van een afgeluisterd telefoongesprek tussen verdachte en zijn moeder ontstaat het vermoeden dat M het verdiende geld in Suriname laat bewaren. In een telefoongesprek zegt M namelijk onder meer tegen zijn moeder dat hij “Opa” met al z'n geld naar Suriname heeft laten gaan om het op een bankrekening te storten. Derhalve wordt de Surinaamse autoriteiten om rechtshulp verzocht in de vorm van het horen van de grootouders van M en het doorzoeken van hun woning in Paramaribo. Ook wordt gevraagd om onderzoek te doen naar vermogen c.q. bezittingen van M. Concrete aanwijzingen, zoals een bankrekeningnummer, ontbreken. Tijdens het onderzoek van de Surinaamse autoriteiten wordt geen vermogen van M gevonden. De moeder van de verdachte wordt over het telefoongesprek gehoord. Zij verklaart dat het één van de “mooie praatjes” van M is, waaraan zij totaal geen waarde hecht.

Berekening wederrechtelijk verkregen voordeel

Slachtoffer P verklaart dat zij in de periode van 1 oktober 2002 tot 28 november 2002 op twee à drie dagen na iedere dag als prostituee voor M gewerkt heeft (in totaal 58 dagen). Omdat P tegenstrijdige verklaringen aflegt over de hoeveelheid geld die zij heeft verdiend is de berekening van het door M ontvangen bedrag van P grotendeels gebaseerd op de analyse van gevoerde telefoongesprekken. Zo vertelt P in gesprekken met M en medeslachtoffer W wat zij die dag heeft verdiend. M zelf vertelt een vriend door de telefoon dat hij per dag tussen de €800 en €1300 verdient.⁷² In totaal bevatten 23 gesprekken informatie over de inkomsten van P. Op basis hiervan wordt geschat dat zij in de eerste periode dat zij voor M werkte gemiddeld €660 per dag verdiende en daarna €393.⁷³ Vermenigvuldigd met het aantal werkdagen (29 dagen in de eerste en 26 dagen in de tweede periode) worden de totale inkomsten die M van P kreeg geschat op €29.280. Slachtoffer A schat zelf haar verdiensten: 4 dagen per week €227 per dag en 3 dagen per week €454 per dag. Dit slachtoffer werkte 4 weken voor M in de

vijfde categorie is gesteld, indien uit vooronderzoek aannemelijk is dat er sprake is van een wederrechtelijk verkregen voordeel van tenminste €12.000 en het vermoeden bestaat dat het voordeel meer bedraagt. De officier van justitie kan tijdens een strafrechtelijk financieel onderzoek voorwerpen in conservatoir voordeelsbeslag nemen zonder nadere machtiging van de rechter-commissaris. Bovendien worden met een strafrechtelijk financieel onderzoek extra bevoegdheden verkregen om inzicht te krijgen in de vermogenspositie van de onderzochte persoon. Ook is dan pas voordeelsontneming op basis van art.36e lid 3 Sr mogelijk.

⁷² Op dat moment heeft hij twee meisjes voor zich werken.

⁷³ In de berekening wordt onderscheid gemaakt tussen twee periodes waarin verschillend is verdiend, omdat het slachtoffer hierover een duidelijke verklaring aflegde.

prostitutie en verdiende daarmee €9.075 voor hem. De inkomsten van de zeven slachtoffers tezamen bedraagt €252.010.

Om tot het wederrechtelijk verkregen voordeel te komen moeten van de inkomsten de kosten worden afgetrokken. De kosten betreffen benzine- en afschrijvingskosten (geschat op €18 per dag),⁷⁴ kosten voor een huurauto (€26 per dag), telefoonkosten (geschat door de aangeefsters op €30 per dag), kosten voor eten en drinken (geschat door de aangeefsters op €20 per dag), kosten voor hasj (geschat door de aangeefsters op €35 per dag), kosten voor hulpmiddelen als condooms en glijmiddel (geschat op €5 per dag), kosten voor werkkleding (op basis van verklaringen van aangeefsters geschat op €37,50 per dag), kosten voor uitgaan (op basis van verklaringen van aangeefsters geschat op €26 per dag) en overnachtingskosten (ondermeer in hotels, op basis van verklaringen van aangeefsters geschat op €63 per dag). In het voordeel van de verdachte zijn steeds de maximale kosten per dag berekend. In het totaal is berekend dat per dag voor één meisje €260,50 aan kosten is gemaakt. Het wederrechtelijk verkregen voordeel behaald aan bijvoorbeeld slachtoffer P komt nu op €14.602,50. Ten aanzien van drie slachtoffers, waaronder slachtoffer A, is na aftrek van de kosten geen sprake van wederrechtelijk verkregen voordeel, omdat de uitkomst negatief is. Met andere woorden M heeft voor deze meisjes meer kosten moeten maken dan dat hij aan opbrengsten heeft ontvangen. Het (op transactiebasis) berekende wederrechtelijk verkregen voordeel voor alle zeven slachtoffers tezamen bedraagt aanvankelijk €62.994,50 (later vindt een correctie plaats).

Afdoening door de rechter

In december 2003 komt de ontnemingszaak voor. M is dan al in eerste aanleg veroordeeld tot een gevangenisstraf van 30 maanden, maar tekende hoger beroep aan. Het gerechtshof dat het hoger beroep behandelt komt tot een lagere uitspraak en veroordeelt M tot een gevangenisstraf van 18 maanden. De ontnemingszaak wordt op verzoek van de advocaat geschorst en een paar maanden later, in mei, voortgezet. De advocaat wil namelijk de twee aangeefsters horen. Bovendien maakt de advocaat bezwaar tegen de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Al het geld zou zijn opgegaan aan kosten ten behoeve van de meisjes. In de berekening zouden bepaalde kosten niet zijn meegenomen. Door de financieel rechercheur werd als reactie een aanvullend proces-verbaal opgemaakt. Na nadere bestudering van de stukken komt hij zelfs tot een hoger wederrechtelijk verkregen voordeel, namelijk €89.665,50 (in plaats van €62.994,50). Dit komt met name door een herberekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel ten aanzien van één slachtoffer (niet opgenomen als voorbeeld in voorgaande alinea). Wel werden kosten gemaakt voor een vakantie die M met het slachtoffer maakte naar Suriname. Ervan uitgaande dat hij deze vakantie gebruikte om invloed op haar te kunnen blijven uitoefenen, dan wel haar aan zich te kunnen blijven binden, wordt vastgesteld dat deze kosten van het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel moeten worden afgetrokken. Het wederrechtelijk verkregen voordeel van M met betrekking tot dit slachtoffer valt niettemin veel hoger uit dan aanvankelijk was berekend. Dat bedrag is in eerste aanleg en in hoger beroep opgelegd. M moet dus €89.665,50 betalen aan de Staat. De slachtoffers hebben geen aanspraak gemaakt op het door hen verdiende geld. Onbekend is of slachtoffers gewezen is op de mogelijkheden om schadeclaims in te dienen. De rechter heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een schadevergoedingsmaatregel op te leggen.

⁷⁴ M bracht de meisjes met de auto naar hun werkplek.

6.6.2 Ontneming in in 2004 afgesloten mensenhandelzaken

Voor 15 van de 60 in 2004 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (25%) is aangegeven dat een ontnemingsmaatregel is aangekondigd. Uit de resultaten over 2003 blijkt echter dat dit niet altijd daadwerkelijk tot een ontnemingszaak leidt. Een mogelijke verklaring is dat de OvJ al voor het requisitoir moet aangeven of een ontnemingsvordering wordt ingediend, hetgeen in de praktijk vrij standaard gebeurt. Op het moment van aankondiging hoeft nog geen voordeelsrapportage te zijn opgemaakt of wederrechtelijk verkregen voordeel te zijn berekend en de OvJ heeft dan nog twee jaar de tijd om te besluiten of daadwerkelijk een ontnemingsvordering wordt ingediend.

In acht van de bovengenoemde 15 zaken waarin ontneming was aangekondigd is nog onbekend of deze wordt geëffectueerd. In zeven van de zaken is al uitspraak gedaan in de ontnemingszaak. In vijf gevallen is de vordering (deels) toegewezen, in twee gevallen is de uitslag onbekend. In vier van deze zeven zaken hebben slachtoffers een schadeclaim ingediend en/of schadevergoeding toegewezen gekregen.

Eén verdachte was al eens eerder tot ontneming veroordeeld (ook toen voor mensenhandel). De vordering is door hem echter nooit betaald. In de nieuwe zaak tegen verdachte is wel het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend (€10.000), maar geen ontnemingszaak gestart, omdat de verdachte geen vermogen had (alleen maar schulden).

6.7 BNRM-politieonderzoek: schadevergoeding aan slachtoffers

In het derde rapport van de NRM werd aangegeven dat er vaker financieel gerechercheerd zou moeten worden, ondermeer omdat de daarmee verkregen informatie nuttig kan zijn bij het vaststellen van de hoogte van de (materiële) schadevergoeding aan slachtoffers.⁷⁵

In het onderhavige onderzoek is nagegaan of de slachtoffers waarmee de politie in aanraking kwam in het kader van de in 2004 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel, een poging hebben gedaan om (een deel van) het door hen verdiende en afgedragen geld terug te krijgen, dan wel geleden immateriële schade vergoed te krijgen, bijvoorbeeld via een civielrechtelijke procedure of via een 'voeging benadeelde partij'. Dit is – voor zover bekend – in 13 zaken (22%) het geval. Dit is vaker dan in eerdere jaren.⁷⁶

Gerelateerd aan de zaken waarin het wederrechtelijk verkregen voordeel is berekend, gaat het om 42%: in tien van de 24 zaken waarin het wederrechtelijk verkregen voordeel is berekend hebben slachtoffers een schadeclaim ingediend.

Opvallend veel geïnterviewden gaven aan dat het hen aan het hart gaat dat slachtoffers vaak nauwelijks iets terug zien van het geld dat zij aan mensenhandelaren hebben afgedragen. De

⁷⁵ Zie aanbeveling 47 (BNRM, 2004).

⁷⁶ Het aantal opsporingsonderzoeken waarin één of meer slachtoffers een schadeclaim indienden per jaar: 2 (2000), 10 (2001), 4 (2002) en 3 (2003).

wet- en regelgeving lijkt hiervoor voldoende aanknopingspunten te bieden, maar slachtoffers maken er weinig gebruik van. Mogelijke redenen zijn:

- slachtoffers worden wellicht niet (goed genoeg) geïnformeerd over de mogelijkheden om schadevergoeding te krijgen;
- gebrek aan juridische steun en begeleiding van de slachtoffers;⁷⁷
- angst voor negatieve gevolgen van een schadeclaim. Slachtoffers geven dit bij de politie soms ook aan. Een schadeclaim kan leiden tot wraak of teruggeisen van het geld door de daders (wanneer weer op vrije voeten);
- sommige slachtoffers delen de politie mee dat ze blij zijn van de verdachte af te zijn en niks meer met hem te maken willen hebben, ook niet in verband met een schadeclaim;
- slachtoffers (bijvoorbeeld van ‘loverboys’) kunnen nog zoveel van de verdachte houden dat zij geen claim in willen dienen. Dit om zijn ‘liefde’ niet te verliezen of omdat ze zich geen slachtoffer voelen en van mening zijn dat zij het geld vrijwillig hebben afgedragen. Ook slachtoffers die weliswaar geld aan de verdachte hebben afgedragen, maar ook zelf geld mochten houden en dus aan het prostitutiewerk verdiend hebben voelen zich niet altijd slachtoffer. Het indienen van een schadeclaim vergt dan een omslag in denken;
- wellicht ook weten sommige slachtoffers dat er niets te halen is bij de verdachte (of gaan daarvan uit) en willen zij zich geen vruchteloze zaak op de hals halen.

Ook komt voor dat slachtoffers niet in staat zijn effectief mee te werken aan namens hen aangespannen schadeprocedures. Zo voegde in één onderzoek een JOS-advocaat zich namens het slachtoffer in de strafzaak, doch vervolgens hield het (aan drugs verslaafde) slachtoffer zich niet aan afspraken en was moeilijk of niet te bereiken. Dit maakte het voor de advocaat ook moeilijk de zaak succesvol af te ronden. De uitkomst van de voeging was bij de respondent overigens onbekend.

Soms ziet de politie toch mogelijkheden om slachtoffers enige financiële compensatie te bieden. Zo werd in twee zaken bij de verdachte gevonden geld, dat volgens het slachtoffer aan haar toebehoorde, teruggegeven. In één geval ging het om €900, in het tweede geval is dit onbekend. Ook in andere gevallen gingen (in conservatoir beslag genomen) geld of goederen naar de slachtoffers. Onduidelijk was op welke (wettelijke) basis dit gebeurde.

6.8 Aandachts- en knelpunten

- Er is geen algemene consensus over wat financieel rechneren inhoudt. Dit bemoeilijkt de discussie hierover.

⁷⁷ Eerder onderzoek van BNRM lijkt dit te bevestigen: daaruit kwam naar voren dat 78% van de bevroegde hulpverleningsinstellingen de stelling onderschreef dat schadevergoeding c.q. vergoeding gederfde inkomsten geen prioriteit heeft (N=36).^{NRM3} Projecten als het JOS-project^{NRM3}, die slachtoffers op dit punt juridische ondersteuning bieden, zijn dan ook van groot belang.

- Bij mensenhandel wordt het wederrechtelijk verkregen voordeel vaak berekend op transactiebasis, mogelijk ook in gevallen waar de kasopstelling/vermogensvergelijking meer voordelen biedt.
- Het bedrag dat de rechter in een ontnemingszaak oplegt ligt vaak veel lager dan het gevorderde bedrag. Het bedrag dat uiteindelijk wordt ontnomen ligt vaak nog lager.
- Er zijn naast de ontnemingsmaatregel ook andere strafrechtelijke mogelijkheden om een crimineel in zijn vermogen te treffen. Ook kan een aanslag via de Belastingdienst worden overwogen.
- Aanwijzingen voor een geldstroom naar of bezit in het buitenland leiden niet altijd tot inspanningen om de geldstroom te volgen of aldaar ondergebracht vermogen te confisceren. Internationale samenwerking in ontnemingszaken vindt nog onvoldoende plaats.
- In veel opsporingsonderzoeken mensenhandel kan op basis van verklaringen van de slachtoffers het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend worden berekend.
- Enerzijds wordt tijdens opsporingsonderzoeken getracht een (te) vroege confrontatie met slachtoffers te voorkomen (bijvoorbeeld door bepaalde opsporingshandelingen achterwege te laten), zodat het opsporingsonderzoek geen hinder ondervindt van het doorlaatverbod. Anderzijds komt voor dat door vroegtijdig ingrijpen vanwege het doorlaatverbod het (financiële) opsporingsonderzoek stagneert.
- Het betrekken van gegevens van (financiële) instanties is tijdrovend.
- De politie geeft aan dat het OM, in voorkomende gevallen, niet investeert in (langdurig) financieel onderzoek en onvoldoende oog heeft voor de (financiële) belangen van de slachtoffers.
- Vaak wordt afgezien van financieel rechercheren als men geen mogelijkheden ziet voor ontneming. Toch kan het ook in die gevallen de moeite lonen om financieel te rechercheren. Bijvoorbeeld ten behoeve van de bewijsvoering. Bovendien hoeft het feit dat een verdachte geen zichtbaar vermogen heeft niet te betekenen dat hij niets bezit. Zo kan vermogen naar het buitenland zijn gebracht.
- Soms ontbreekt het aan tijd, capaciteit of deskundigheid voor een financieel onderzoek. Ook een late beslissing om financieel te rechercheren kan negatieve gevolgen hebben voor het (eind)resultaat.
- Een seksinrichting verandert ‘op papier’ van eigenaar (stroman) als de daadwerkelijke eigenaar – bijvoorbeeld door antecedenenten – geen vergunning zal krijgen.
- Slachtoffers lijken weinig gebruik te maken van de mogelijkheden die de Nederlandse wet- en regelgeving biedt voor schadevergoeding.

Het Openbaar Ministerie en vervolging

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van voor de aanpak mensenhandel¹ relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van het Openbaar Ministerie (OM) en de resultaten van (secundaire) analyses op de mensenhandelzaken binnen OM-data, over de periode 2001 tot en met 2005.²

In §7.2 komen nationale (beleids)ontwikkelingen aan de orde. In §7.3 staan de onderzoeksresultaten centraal. Per jaar wordt aangegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, hoeveel er door het OM zijn afgehandeld en hoeveel er door de rechter zijn afgedaan. Vervolgens wordt aandacht besteed aan internationale ontwikkelingen (§7.4). Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van aandachts- en knelpunten (§7.5).

7.2 Beleidsontwikkelingen

Het aantreden van een nieuwe procureur-generaal (PG) portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit heeft geleid tot nieuw elan in de aanpak bestrijding mensenhandel binnen het OM. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van het reguliere overleg van de arrondissementale portefeuillehouders mensenhandel (hierna: de mensenhandelofficieren) van bijeenkomsten met min of meer vrijblijvende deelname, tot bijeenkomsten op deelname waaraan de voorzittende PG staat.

In het navolgende staat de beleidsmatige en organisatorische inbedding van de aanpak mensenhandel centraal en worden enkele handvatten voor de praktijk beschreven.

7.2.1 Beleidsmatige en organisatorische inbedding

In de nota *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland 2005-2010* (2004), mede opgesteld naar aanleiding van het *Nationaal Dreigingsbeeld* (2004)³ van de politie, is beschreven welke benadering het OM volgt in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. In hun brief van 22 november 2004⁴ stellen de ministers van Justitie en BZK voor de komende jaren zes speerpunten vast in de aanpak van de georganiseerde cri-

¹ Omdat mensenhandel en mensensmokkel gezamenlijk als speerpunt zijn aangewezen, hebben veel van de in dit hoofdstuk genoemde ontwikkelingen betrekking op beide misdrijven. In het kader van deze rapportage wordt mensensmokkel buiten beschouwing gelaten.

² Deze werden verricht door SIBA, WODC.

³ Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit; een eerste proeve (KLPD/dNRI, 2004). Zie hierover nader Hoofdstuk 6.

⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 911, nr. 1.*

minaliteit.⁵ Mensenhandel behoort tot deze speerpunten. Het College van procureurs-generaal wees dezelfde zes speerpunten aan. In het OM meerjarenplan *Perspectief op 2010* (2006) wordt die keuze herbevestigd in het kader van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad. Kern van de aanpak is samenwerking, zodanig dat de misdaad niet alleen vanuit het strafrecht wordt bestreden. De programmatische aanpak is (mede) gebaseerd op het barrièremodel van de SIOD.⁶

Programmatische aanpak van mensenhandel

De programmatische aanpak zou voor het eerst worden ingezet op het onderwerp mensenhandel.⁷ Door een combinatie van bestuurlijke preventie en strafrechtelijke repressie beoogt het OM de ruimte voor de mensenhandelbranche weg te nemen. Waar de in de derde NRM-rapportage geschetste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel door het OM in de richting gingen van verbreding van de aandacht naar migratiecriminaliteit, ligt de nadruk voor de komende jaren op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en justitie.⁸

Een van de samenwerkingspartners van het OM in de aanpak van mensenhandel is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND voert de B9-regeling uit, waardoor slachtoffer- en getuige-aangevers van mensenhandel beschikbaar blijven voor medewerking aan opsporing en vervolging. In de derde rapportage werd een aantal knelpunten vermeld in de communicatie tussen OM en IND bij de toepassing van de B9-regeling.⁹ Uit recent overleg tussen de IND en het OM¹⁰ blijkt dat er nog steeds knelpunten zijn: sepots worden niet gemeld aan de IND, het OM geeft de IND alleen namen van verdachten en parketnummers, terwijl de IND werkt met de namen van slachtoffers. Daarnaast zouden de portefeuillehouders volgens de IND slecht (telefonisch) bereikbaar zijn. Het OM en de IND zijn in overleg over het verhelpen van deze problemen.

Het *Perspectief op 2010* kondigt aan dat extra zal worden ingezet op het aanpakken van de facilitatoren en dat de internationale samenwerking zal worden versterkt. Een ander voorplan in het meerjarenplan betreft verdere specialisatie in de aanpak van grote ontnemingszaken.¹¹

⁵ Het betreft: terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad; handel in cocaïne en heroïne; de productie van en handel in synthetische drugs; mensenhandel en mensensmokkel; handel in en gebruik van vuurwapens en explosieven en witwassen.

⁶ Zie voor uitleg over het barrièremodel Hoofdstuk 8.

⁷ Dit werd de zaak Sneep, waarover meer in Hoofdstuk 5.

⁸ In de Aanwijzing mensenhandel van het College van PG's wordt dit aldus verwoord: "Het Openbaar Ministerie heeft de bestrijding van mensenhandel tot prioriteit benoemd en richt daar de organisatie van de parketten en de sturing van de opsporing op in [...] Daarnaast wil het Openbaar Ministerie relevante partijen zoals gemeenten, inspecties en bestuurlijk toezichthouders wijzen op de noodzaak tot samenwerking en informatie-uitwisseling in het belang van opsporing en vervolging."

⁹ NRM3, pp.211-212.

¹⁰ Najaar 2006.

¹¹ Zie over ontneming ook Hoofdstuk 6.

Onder de naam *Het OM Verandert* heeft het OM enkele jaren geleden een traject ingezet om de eigen kwaliteit en doelmatigheid te verbeteren. Dit vereist onder meer een andere inrichting van de parketten.

Andere inrichting van de parketten

De taken die als specialismen worden beschouwd (zedenzaken, medische zaken, discriminatie en mensenhandel en mensensmokkel) worden landelijk of regionaal geconcentreerd. De huidige 19 arrondissementsparketten gaan samenwerken binnen 11 regio's, bestaand uit één of (meestal) meerdere parketten. In het laatste geval wordt één van de betrokken parketten tot 'regioparket' benoemd dat een aantal specialismen op regionaal niveau behartigt.¹² Zo wordt op de regioparketten expertise opgebouwd op de desbetreffende dossiers. Het voornemen is in de toekomst portefeuillehouders mensenhandel te hebben op de 11 regioparketten en op het Landelijk Parket (LP). Vanuit het overleg van mensenhandelofficieren is door de PG een werkgroep ingesteld die een plan van aanpak van mensenhandel en mensensmokkel zal opstellen. Het gaat om een uniforme werkwijze binnen de regio's, maar ook in relatie tot ressortsparketten, het LP, andere OM-onderdelen (zoals het Bureau Ontneming Openbaar Ministerie (BOOM) en het Functioneel Parket (FP)) en ketenpartners (zoals EMM en de SIOD). Eén van de vragen waarover deze werkgroep zich buigt is of en, zo ja, hoe de acht lokale parketten nog taken te vervullen hebben op het terrein van mensenhandel.

In een interne notitie ten behoeve van het portefeuillehoudersoverleg is de wenselijkheid uitgesproken van portefeuillehouders mensenhandel bij de ressortsparketten en bij het FP.¹³

Het College van PG's is voornemens om het onderwerp georganiseerde criminaliteit weer op te nemen in de Planning en Controlcyclus van de parketten. Dit betekent dat ook op het terrein van mensenhandel prestatie-indicatoren zullen worden benoemd. Daarmee komt het onderwerp verplicht op de agenda van alle parketten en kunnen ontwikkelingen in de aanpak strakker gevolgd worden door het College.

In het kader van *Het OM Verandert* wordt deelname aan het eerder genoemde mensenhandelofficierenoverleg verplicht.¹⁴ Ook zullen hogere eisen worden gesteld aan de mensenhandelofficieren en hun ondersteuning: een mensenhandelofficier zal minimaal een aantal jaren werkervaring moeten hebben en scholing, bijscholing en verdieping krijgen een meer verplicht karakter voor zowel officier als parketsecretaris. Daarnaast zal de continuïteit van mensenhandelofficier en parketsecretaris die expertise op het terrein van mensenhandel hebben opgebouwd, beter gegarandeerd worden.

¹² De regio's zijn (in een combinatie is de eerstgenoemde aangewezen als regioparket): Groningen, Leeuwarden en Assen; Zwolle en Almelo; Arnhem en Zutphen; Utrecht; Amsterdam; Haarlem en Alkmaar; Den Haag; Rotterdam en Dordrecht; Breda en Middelburg; Den Bosch; Maastricht en Roermond.

¹³ Notitie d.d. augustus 2006. Momenteel beschikken alleen de ressortsparketten Arnhem en Leeuwarden over een portefeuillehouder mensenhandel. Een portefeuillehouder bij het FP is aan te bevelen omdat dit leiding geeft aan de SIOD, die uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten onderzoekt.

¹⁴ Aangekondigd in een brief van de PG georganiseerde criminaliteit van 1 november 2006 aan de hoofdofficieren van justitie.

De landelijk officier mensensmokkel en mensenhandel (hierna: de LOvJ mensenhandel) coördineert vanuit het Landelijk Parket (LP) de bestrijding van (internationaal) georganiseerde mensenhandel. De LOvJ stuurt daartoe de Nationale Recherche aan en onderhoudt nauw contact met het daar ondergebrachte Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM; zie Hoofdstuk 6). Er bestaat geen gezagsrelatie tussen de LOvJ en de arrondissementale mensenhandelofficieren. Wel participeren zij allen in het voornoemde portefeuillehoudersoverleg. Zodoende vindt afstemming en informatieoverdracht plaats tussen alle betrokken niveaus binnen het OM.¹⁵

7.2.2 Handvatten voor de praktijk

Verbetering informatiepositie

Om de bestrijding van mensenhandel, via de programmatische aanpak, naar een hoger plan te trekken zet het OM in op verbetering van de informatiepositie. Het doel daarvan is niet in de eerste plaats meer mensenhandelonderzoeken en -vervolgingen te genereren, maar meer gericht inzetten van de beschikbare kennis en capaciteit op basis van een beter inzicht in de problematiek.¹⁶ Relevante informatie op strategisch niveau wordt gebundeld in criminaliteitsbeelden en criminaliteitsbeeldanalyses (CB(A)'s) (zie Hoofdstuk 5).

Voorts is in dit verband vermeldenswaard dat de PG georganiseerde criminaliteit heeft aangegeven bestuurlijke rapportages (zie ook Hoofdstuk 5) van belang te achten, opdat relevante informatie beschikbaar is voor alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken diensten.

Aanwijzing mensenhandel

Een belangrijk handvat voor de opsporingspraktijk is de *Aanwijzing mensenhandel*, waarin de kernpunten voor de aanpak van mensenhandel zijn vervat. Deze Aanwijzing verving per 1 april 2006 de *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie*.¹⁷ Voornaamste reden voor het opstellen van de nieuwe aanwijzing was de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel op 1 januari 2005. De oude aanwijzing zag uitsluitend op seksuele uitbuiting en was ook op diverse andere punten verouderd. In november 2006 verscheen een aangepaste versie van de Aanwijzing,¹⁸ waarin een onvolkomenheid uit de eerdere versie was gecorrigeerd: daar waar de eerdere versie vermeldde dat een door een getuige-aangever afgelegde *verklaring* als een verblijfsaanvraag geldt, is dit gewijzigd in een *aangifte* van het misdrijf mensenhandel door een getuige, niet zijnde het slachtoffer. Deze wijziging is in lijn met de tekst van de B9-regeling.

De Aanwijzing vermeldt hoe de opsporing en vervolging van mensenhandel moeten worden aangepakt, in veelal imperatieve termen. Zo moet ieder (serieus te nemen) signaal van

¹⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat de participatie van de ressortsparketten, voor zover daar al een AG portefeuillehouder mensenhandel is aangewezen, minimaal is c.q. ontbreekt.

¹⁶ Al zal een verbeterde informatiepositie waarschijnlijk ook leiden tot meer zaken.

¹⁷ Aanwijzing mensenhandel, 2006A002, *Stcr.* 2006, 58, p.1.

¹⁸ Versie van 22 november 2006, *Stcr.* 2006, 231, p.14.

mensenhandel worden gemeld bij de OvJ en het EMM en moeten dergelijke signalen in ieder geval tot opsporing, en zo mogelijk tot vervolging, leiden. Dit geldt voor alle verschijningsvormen van daderschap, dus zowel de uitbouter alsook faciliteerders en personen die anderszins voordeel trekken uit mensenhandel. Ook moet, indien sprake is van grensoverschrijdende mensenhandel, actief gezocht worden naar internationale samenwerking. Tot slot behoren financieel rechercheren en ontnemingsonderzoek deel uit te maken van het opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Uit de Aanwijzing spreekt duidelijk het voornemen van het OM om meer samenwerking te zoeken met andere betrokken diensten en het belang dat wordt gehecht aan pre-opsporing en handhaving in sectoren en situaties die een groot risico in zich houden voor het voorkomen van mensenhandel. Om die reden is als bijlage bij de Aanwijzing een lijst met indicatoren van mensenhandel opgenomen, die door 'het veld' gebruikt kan worden om mensenhandel te signaleren.

De Aanwijzing bevat ook handreikingen over hoe om te gaan met slachtoffers en getuigen en hun aangiften dan wel verklaringen. In een bijlage bij de Aanwijzing wordt bovendien een paragraaf gewijd aan de bejegening van slachtoffers en wordt het misdrijf mensenhandel nader toegelicht, zowel wat betreft verschijningsvormen als wat betreft de kenmerken ervan.

7.3 Onderzoeksresultaten

Per jaar wordt weergegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan. Er wordt dus geen cohort gevolgd.¹⁹ De onderzoeksverantwoording is te vinden in Bijlage 2. De wetswijziging per 1 januari 2005, waarbij art. 250a Sr werd vervangen door het bredere art. 273a Sr,²⁰ heeft tot gevolg dat er over de periodes voor en na die datum niet op uniforme wijze kan worden gerapporteerd, wat vergelijking tussen de jaren voor en na 1 januari 2005 bemoeilijkt. Wel is het zo dat de zaken in 2005, evenals de voorgaande jaren, alle betrekking hebben op uitbuiting in de seksindustrie. Er zijn in dat jaar wel opsporingsonderzoeken gestart betreffende uitbuiting in andere sectoren, maar nog geen zaken 'overige uitbuiting' ingeschreven bij het OM. Inmiddels zijn er twee zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie (in eerste aanleg) voor de rechter geweest.

7.3.1 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel

In de periode 2001 tot en met 2005 zijn bij het OM 841 strafzaken ingeschreven waarin (alleen of mede) verdenking van mensenhandel (art. 250ter, art. 250a en/of art. 273a Sr) aan de

¹⁹ Het gaat dus niet steeds over precies dezelfde zaken, want niet alle zaken worden in eenzelfde jaar geregistreerd, door het OM afgehandeld en door de rechter afgedaan.

²⁰ Medio 2006 vernummerd tot art. 273f Sr. Omwille van de helderheid wordt in dit hoofdstuk gerefereerd aan artt. 250ter, 250a respectievelijk 273a, waar bedoeld wordt op artt. 250ter (oud), 250a (oud), respectievelijk 273a (oud).

orde was.²¹ Onder een (straf)zaak wordt in het kader van vervolging de zaak tegen één verdachte verstaan.

Tabel 7.1 geeft per jaar aan om hoeveel zaken het gaat en hoeveel van deze zaken (voor zover bekend) (ook) minderjarige slachtoffers betroffen.²²

Tabel 7.1 Aantal geregistreerde zaken²³ en zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar

Jaar	Geregistreerde zaken	Zaken die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers	
2001	130	27	21%
2002	200	27	13%
2003	156	41	26%
2004	220	32	15%
2005	135	36	27%
Totaal	841	163	19%

Het aantal geregistreerde zaken fluctueert: het lage aantal in 2003 geregistreerde zaken werd gevolgd door een 'topjaar': 220 geregistreerde zaken in 2004, maar daarop volgde een relatief dieptepunt met slechts 135 zaken in 2005. Op grond van het bovenstaande overzicht mag worden verwacht dat het aantal geregistreerde zaken in 2006 weer hoger zal zijn, een verwachting die ook wordt ondersteund door de standaardrapportage mensenhandel van het Parket-Generaal van 30 november 2006. Daaruit blijkt dat er in 2006, tot en met augustus al meer mensenhandelzaken zijn ingeschreven bij het OM dan in heel 2005.²⁴ Toch is het goed om na te gaan wat mogelijke oorzaken zijn van het lage aantal inschrijvingen in 2005 en vooral of daar factoren bij zijn van meer structurele aard. Het OM riep een werkgroep in het leven die zich buigt over mogelijke oorzaken, gevolgen en eventuele oplossingen.

Mogelijke oorzaken van het lage aantal bij het OM geregistreerde zaken in 2005

Mogelijke oorzaken, die nadrukkelijk deels alleen voor bepaalde regio's zullen gelden, zijn (in willekeurige volgorde): het nog moeten wennen aan het nieuwe mensenhandelartikel 273a Sr, het (tijdelijk) ontbreken van prostitutiecontroles, aandacht van de prostitutiecontroleteams voor bestuurlijke handhaving (niet voor opsporing), gebrek aan politiecapaciteit en concurrentie met andere delicten, gebrek aan prioriteit, het verloren gaan van capaciteit en expertise met de opheffing van de Grensoverschrijdende Criminaliteitsteams (GOC's) van de Koninklijke Marechaussee (KMar), wachten op en af-

²¹ Inclusief zaken die later door het OM zijn geseponneerd of waarin de tenlastelegging uiteindelijk geen mensenhandel bevat.

²² Criterium: registratie onder artikelliden en -subs die minderjarigheid van de slachtoffers impliceren. Bij art. 250ter zijn dat lid 1 sub 3 en lid 2 sub 2. Bij art. 250a Sr zijn dat lid 1 sub 3 en 5 en lid 2 sub 2. Bij art. 273a Sr zijn dat lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4. Ook bij onder andere artikelliden en -subs geregistreerde zaken kunnen echter minderjarige slachtoffers betrokken zijn, dus is er vrijwel zeker sprake van onderschatting.

²³ Inclusief (aan een ander arrondissement) overgedragen zaken.

²⁴ Dat zouden er 137 zijn.

schuiven naar het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het vooral reactief reageren (alleen op aangifte van mensenhandel), gebrekkige registratie van signalen, reorganisaties, de snelle wisseling van taakaccenten bij officieren van justitie, het (tijdelijk) ontbreken van een (OM) portefeuillehouder mensenhandel en het aanpakken van verdachten van mensenhandel op andere delicten dan mensenhandel.²⁵

In 2004 daalde het aantal zaken dat (mede) betrekking had op minderjarige slachtoffers zowel absoluut als relatief. In 2005 nam dit weer toe. Over de totale periode 2001 tot en met 2005 heeft 19% van het aantal zaken (mede) betrekking op minderjarige slachtoffers. Dit zegt niets over het *aantal* betrokken minderjarige slachtoffers.

Tabel 7.2 geeft, per jaar, weer bij welke arrondissementsparketten de zaken werden ingeschreven, evenals de rangordening van de parketten naar het aantal zaken. Bij dat laatste zijn steeds alleen de vijf 'hoogst genoteerde' parketten vermeld. Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangordening gaat.

Tabel 7.2 Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie²⁶

Parket	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	R	N	R	N	R	N	R	N	R	N	R
Alkmaar	4		8		13	4	3		6		34	
Almelo	4		7		5		11		15	3	42	
Amsterdam	6		25	2	25	1	25	3'	11	4	92	2
Arnhem	5		20	4	3		15	5	5		48	
Assen	7		-		2		8		-		17	
Breda	11	3	15		11	5	4		1		42	
Den Bosch	5		33	1	20	2	25	3'	19	2	102	1
Den Haag	7		13		18	3	28	1	9		75	3
Dordrecht	2		-		3		1		1		7	
Groningen	12	2	9		7		11		10	5'	49	
Haarlem	9	5'	19	5	6		8		7		49	
Leeuwarden	9	5'	1		7		27	2	10	5'	54	5
Maastricht	5		-		3		1		2		11	
Middelburg	7		3		-		-		-		10	
Roermond	13	1	1		1		6		-		21	
Rotterdam	7		4		5		11		22	1	49	
Utrecht	7		14		9		6		8		44	
Zutphen	-		4		10		9		4		27	
Zwolle	10	4	24	3	8		21	4	5		68	4
Totaal	130		200		156		220		135		841	

²⁵ Deze mogelijke oorzaken kwamen deels ook tijdens het landelijk overleg van de OM-portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel aan de orde.

²⁶ Ook in deze rapportage zijn er weer kleine verschillen met in vorige rapportages vermelde aantallen, waarschijnlijk als gevolg van correcties in OM-data na de voor de vorige analyses gebruikte peildatum. Omdat het om heel kleine verschillen gaat wordt er niet per verschil op ingegaan.

Hoewel bepaalde parketten standaard weinig mensenhandelzaken hebben en enkele andere (bijna) altijd een plaats innemen binnen de ‘top vijf’ (Amsterdam en Den Bosch) fluctueert ook het aantal zaken per parket flink over de jaren. Zo ‘scorede’ Den Haag in 2004 het hoogst, maar deze stad komt in 2005 niet voor in de ‘top vijf’. En waar in voorgaande rapportages werd geconstateerd dat een arrondissement als Rotterdam de laatste jaren wel erg weinig zaken had²⁷, blijkt daarin verandering te zijn gekomen. In 2004 werden er elf zaken geregistreerd, in 2005 zelfs 22, waarmee Rotterdam het hoogst scoorde. De oprichting van het nieuwe Rotterdamse prostitutie/mensenhandelteam in mei 2005, lijkt al vruchten af te werpen.

Bezien over de gehele periode (2001 tot en met 2005) heeft Den Bosch het grootste aantal zaken, op de voet gevolgd door Amsterdam en – in iets mindere mate – Den Haag en, op weer wat meer afstand, Zwolle en Leeuwarden.

Wellicht ten overvloede: het aantal ingeschreven zaken wordt – uiteraard – niet uitsluitend bepaald door de inspanningen van een arrondissement.

Uitsplitsing van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar leden *binnen* de mensenhandelbepaling(en) in het Wetboek van Strafrecht levert de in Tabel 7.3 weergegeven resultaten op.

Tabel 7.3 ‘Type’ mensenhandel, per jaar van registratie²⁸

‘Type’ mensen handel	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
250ter/a lid 1	34	26%	52	26%	31	20%	60	27%	22	16%	199	24%
250ter/a lid 2	96	74%	148	74%	125	80%	160	73%	39	29%	568	68%
273a lid 1	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	27	20%	27	3%
273a lid 3	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	43	32%	43	5%
273a lid 4	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	4	3%	4	0%
Totaal	130	100%	200	100%	156	100%	220	100%	135	100%	841	100%

Het overgrote deel van de mensenhandelzaken betreft in de periode 2001 tot en met 2004 art. 250ter lid 2 of 250a lid 2, dat wil zeggen mensenhandel waarbij twee of meer personen in vereniging handelen, of een slachtoffer betrokken is dat jonger is dan 16 jaar, of ernstig fysiek letsel is toegebracht. In 2005, het jaar waarin (op 1 januari) het nieuwe mensenhandelartikel 273a van kracht werd, betreffen veel (bijna een derde deel) van de zaken art. 273a lid 3, dat wil zeggen mensenhandel waarbij twee of meer personen in vereniging handelen, of een slachtoffer betrokken is dat jonger is dan 16 jaar. Zaken die worden geregistreerd onder 250ter lid

²⁷ Rotterdam behoorde in de periode 1995 tot en met 1997, met Amsterdam en Den Haag, steeds tot de vier hoogst ‘scorende’ arrondissementen, maar in de periode daarna werden er jaarlijks minder dan tien mensenhandelzaken geregistreerd.

²⁸ Art. 250ter/a lid 3 en art. 273a lid 5 en 6 worden in de tabel niet genoemd omdat zij in de desbetreffende periode niet voorkomen.

1, 250a lid 1 of (in 2005) onder 273a lid 1,²⁹ komen in de periode 2001 tot en met 2005 eveneens vrij frequent voor. En in 2005 werden enkele zaken (4) geregistreerd onder 273a lid 4 (mensenhandel in vereniging gepleegd, waarbij *tevens* een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken is).

Met de inwerkingtreding van het strafrechtsartikel 273a zijn ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen onder de noemer ‘mensenhandel’ komen te vallen. Helaas maakt de redactie van het artikel het niet mogelijk om op grond van leden en subonderdelen een beeld te geven van de aard van de uitbuiting (binnen de seksindustrie, binnen andere economische sectoren of in relatie tot verwijdering van organen). Het is echter (via andere wegen) bekend dat de rechter in 2005 geen zaken van uitbuiting buiten de seksindustrie of orgaanverwijdering heeft behandeld.

Mensenhandel wordt vaak in combinatie met andere delicten gepleegd, zoals toegang verschaffen aan een illegale vreemdeling, (poging tot) verkrachting of medeplegen daarvan, wapenbezit of -gebruik, (poging tot) opzettelijke vrijheidsberoving of medeplegen daarvan en delicten op het gebied van drugs, het maken en gebruiken van (ver)vals(t)e reispassen en mishandeling en bedreiging.^{NRM3} Een zaak kan dan ook meerdere feiten betreffen.

Tabel 7.4 geeft een overzicht van de zwaarste geregistreeerde feiten per (mensenhandel)zaak. De indeling die het CBS hanteert, en waarbij per zaak het feit met de zwaarste strafdreiging ‘prevaleert’, is hiertoe aangepast door van mensenhandel (dat in de CBS-indeling onder de categorie ‘overige delicten’ valt) een aparte categorie te maken. In geval van een combinatie van delicten met gelijke strafdreiging, is mensenhandel als zwaarste feit getypeerd en opgenomen in het overzicht.³⁰

Tabel 7.4 Zwaarste feit, per jaar van registratie

Zwaarste feit	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	18	14%	14	7%	14	9%	26	12%	16	12%	88	10%
Overig geweld	3	2%	7	3%	2	1%	13	6%	7	5%	32	4%
Vermogensdelicten	2	1%	-	-	1	1%	-	-	-	-	3	0%
Vernieling/ openbare orde	-	-	-	-	-	-	2	1%	-	-	2	0%
Mensenhandel: 250ter/a lid 1	24	18%	43	21%	23	15%	43	19%	16	12%	149	18%
Mensenhandel: 250ter/a lid 2	81	62%	131	65%	109	70%	131	60%	35	26%	487	58%

²⁹ Dit wordt in Hoofdstuk 2 de ongekwalificeerde vorm van mensenhandel genoemd: niet in vereniging gepleegd, geen slachtoffers jonger dan 16 jaar betrokken en geen ernstig fysiek letsel toegebracht. Deze kwalificatie doet overigens niet af aan de ernst van het misdrijf op zich.

³⁰ Mocht er dan nog sprake zijn van meerdere feiten met eenzelfde strafdreiging, dan prevaleert een eerder gepleegd feit.

Zwaarste feit	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mensenhandel: 273a lid 1	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	23	17%	23	3%
Mensenhandel: 273a lid 3	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	32	24%	32	4%
Mensenhandel: 273a lid 4	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	4	3%	4	0%
Overige misdrij- ven WvSr ³¹	2	1%	5	2%	7	4%	5	2%	2	1%	21	2%
Totaal	130	100%	200	100%	156	100%	220	100%	135	100%	841	100%

In 2004 was mensenhandel in 79% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict, in 2005 gold dat voor 82% van de zaken. In de overige gevallen was er, naast mensenhandel, een (nog) zwaarder misdrijf aan de orde, meestal een vorm van seksueel geweld, zoals aanranding of verkrachting.

Bezien over de totale periode 2001 tot en met 2005 is mensenhandel in 83% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict.

Mensenhandel werd steeds minder vaak geregistreerd samen met 'deelneming aan een criminele organisatie' (art. 140 Sr). Gebeurde dat in 2003 nog in 23% van de gevallen, in 2004 zakte dit percentage naar 11% en in 2005 kwam die combinatie in het geheel niet voor. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de zaken vooral verdachten betreffen die solistisch opereren (bijvoorbeeld loverboys) en/of dat het voornamelijk om 'korte klapzaken' gaat.

7.3.2 De verdachten

Leeftijd

In meer dan driekwart van de in 2004 en 2005 geregistreerde zaken lag de leeftijd van de verdachten ten tijde van het eerste mensenhandelfeit³² tussen 18 en 41 jaar. Hun gemiddelde leeftijd was in 2004 en 2005 32 respectievelijk 30 jaar³³ en er waren in elk van die jaren vier minderjarige verdachten (2% respectievelijk 3%).³⁴

³¹ Het betreft bijvoorbeeld (mensenhandel in combinatie met) fraude, omkoping van een ambtenaar, valse aangifte, bigamie, dronken voeren van een minderjarige of onttrekking van een minderjarige aan het gezag.^{NRM3}

³² Eenzelfde persoon kan van meerdere mensenhandelfeiten zijn verdacht.

³³ Standaarddeviatie (sd.) 11 in beide jaren. Standaarddeviaties geven een beeld van de mate waarin de gegevens (hier: de leeftijden) waarover het gemiddelde is berekend onderling verschillen. Hoe hoger de sd., hoe groter het verschil. Zie voor verdere uitleg Bijlage 3.

³⁴ In de jaren 2001 tot en met 2003 waren dat er respectievelijk 4, 3 en 7.

Land van herkomst

De verdachten zijn afkomstig uit meer dan 50 landen. Tabel 7.5 bevat (in alfabetische volgorde) de belangrijkste landen van herkomst.³⁵ Zie Tabel B7.5 in Bijlage 4 voor een compleet overzicht.

Tabel 7.5 Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Geboorteland	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanië	4	26	5	-	-	35	4%
(Bondsrepubliek) Duitsland	1	-	1	5	1	8	1%
Bulgarije	12	27	19	14	4	76	9%
Hongarije	1	1	-	-	6	8	1%
Irak	1	6	-	2	-	9	1%
(vml.) Joegoslavië	22	6	3	3	4	38	5%
Marokko	5	3	3	9	17	37	4%
Nederland	30	51	47	91	53	272	32%
Nederlandse Antillen	1	1	2	7	3	14	2%
Nigeria	3	7	5	4	-	19	2%
Polen	-	4	-	3	3	10	1%
Roemenië	2	8	22	23	6	61	7%
(vml.) Sovjet-Unie	6	7	11	8	1	33	4%
Suriname	4	5	10	9	6	34	4%
(vml.) Tsjechoslowakije	5	2	-	2	5	14	2%
Turkije	8	26	16	24	15	89	11%
Land onbekend	-	4	3	3	-	10	1%
Overig	25	16	9	13	11	74	9%
Totaal	130	200	156	220	135	841	100%

Nederland is ook in 2004 en 2005 weer het meest frequent voorkomende geboorteland.³⁶ Over de totale periode 2001 tot en met 2005 bezien valt het forse aandeel van verdachten geboren in Turkije en Bulgarije op (beide rond de 10%). Het aandeel van verdachten uit Bulgarije nam naar verhouding echter af. Landen als Albanië en (voormalig) Joegoslavië lijken incidenteel te pieken als geboorteland (in respectievelijk 2002 en 2001).³⁷ Roemenië scoorde hoog in 2003 en 2004.

Tabel 7.6 bevat per jaar een rangordening van de vijf meest frequent voorkomende geboortelanden van verdachten.³⁸

³⁵ Criterium voor opname in deze tabel is dat in één van de jaren ten minste vijf, of in de gehele periode 2001 tot en met 2005 ten minste tien verdachten afkomstig waren uit het desbetreffende land.

³⁶ Op etnische achtergrond wordt niet geregistreerd.

³⁷ (Voormalig) Joegoslavië 'scoorde' eind jaren '90 ook hoog: 19% en 13% in respectievelijk 1998 en 1999.

³⁸ Bij de bepaling van de volgorde waarin de landen genoemd worden, is het meest recente jaar (2005) als uit-

Tabel 7.6 Rangordening frequent voorkomende geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Land	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
	Rang	Rang	Rang	Rang	Rang	Rang
Nederland	1	1	1	1	1	1
Marokko				5'	2	
Turkije	4	3'	4	2	3	2
Roemenië		4	2	3	4'	4
Hongarije					4'	
Suriname				5'	4'	
(vml.) Joegoslavië	2					5
Bulgarije	3	2	3	4		3
(vml.) Sovjet-Unie	5		5			
Albanië		3'				

Het overzicht laat, evenals voorgaande jaren een constante eerste plaats voor Nederland als geboorteland zien en een redelijk stabiele positie van Turkije in de top vijf. In de vorige rapportage werden Bulgarije en Joegoslavië ook nog genoemd als min of meer stabiele 'toppers', maar hun rol als veelvoorkomend geboorteland van verdachten is kleiner geworden. Met betrekking tot Nigeria werd toen gemeld dat het van minder belang is geworden als land van herkomst van verdachten en die ontwikkeling zette zich voort; in 2005 komt Nigeria in het overzicht van top vijf landen niet meer voor. Het aandeel van Marokko daarentegen is fors gegroeid.

Sekse

De meeste verdachten zijn man; in 2004 in 81% van de gevallen, in 2005 in 87% van de gevallen. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen de herkomstlanden. Beperkt tot de in de rangordeningstabel 7.6 opgenomen belangrijke herkomstlanden van verdachten valt op dat er onder de Turkse en Marokkaanse verdachten nauwelijks vrouwen zijn (niet meer dan 2 a 3%), terwijl een substantieel deel van de Russische, de (weinig) Hongaarse, de Roemeense en de Bulgaarse verdachten vrouw is (respectievelijk 39%, 37%, 34% en 30%). De overige landen nemen op dit punt een tussenpositie in. Zo is van de Nederlandse verdachten 11% vrouw.³⁹

7.3.3 Afhandeling door het Openbaar Ministerie

Tabel 7.7 bevat, per jaar van inschrijving, een overzicht van de aantallen zaken waarin de verdachte in preventieve hechtenis is genomen.

gangspunt genomen. Een accent geeft weer aan dat het om een gedeelde plaats gaat.

³⁹ Dat geldt ook voor de Albanese verdachten; van de verdachten afkomstig uit Suriname is 15% vrouw.

Tabel 7.7 Preventieve hechtenis, per jaar van registratie

Preventieve hechtenis	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	94	72%	154	77%	130	83%	161	73%	102	76%	641	76%
Nee	36	28%	46	23%	26	17%	59	27%	33	24%	200	24%
Totaal	130	100%	200	100%	156	100%	220	100%	135	100%	841	100%

In 2004 en 2005 zat ongeveer driekwart van de verdachten in preventieve hechtenis op het moment dat de zaak bij de rechter werd aangebracht. Dit percentage is redelijk stabiel over de jaren.

Tabel 7.8 toont hoe het OM zaken afhandelt. In het voorgaande ging het telkens om de 841 in de periode 2001 tot en met 2005 ingeschreven strafzaken. In Tabel 7.8 gaat het om de in diezelfde periode 896 door het OM afgehandelde zaken.⁴⁰

Tabel 7.8 Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling

Afhandeling	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Dagvaarding mensenhandel ⁴¹	99	62%	111	68%	117	66%	177	70%	107	73%	611	68%
Onvoorwaardelijk sepot ⁴²	46	29%	40	25%	42	24%	63	25%	28	19%	219	24%
Dagvaarding andere feiten ⁴³	12	8%	10	6%	11	6%	6	2%	2	1%	41	5%
Overdracht ⁴⁴	1	1%	-	-	2	1%	2	0%	1	1%	6	1%
Voeging ⁴⁵	-	-	1	1%	4	2%	1	0%	2	1%	8	1%
Voorwaardelijk sepot ⁴⁶	1	1%	-	-	-	-	2	0%	4	3%	7	1%
Transactie ⁴⁷	-	-	1	1%	-	-	1	0%	2	1%	4	0%
Totaal	159	100%	163	100%	176	100%	252	100%	146	100%	896	100%

⁴⁰ Het verschil tussen het aantal bij het OM ingeschreven en het aantal door het OM afgehandelde zaken wordt veroorzaakt door het feit dat het OM niet altijd in hetzelfde jaar dat een zaak is ingeschreven een besluit neemt over de vervolging.

⁴¹ Het betreft een dagvaarding waarop uitsluitend of ook mensenhandel staat.

⁴² Een sepot is een beslissing van het OM om niet te vervolgen.

⁴³ Het betreft zaken waarbij, ondanks eerdere verdenking van (en registratie onder) mensenhandel, uiteindelijk geen mensenhandel ten laste is gelegd, maar wel een of meer andere strafbare feiten.

⁴⁴ Naar een ander arrondissement of naar het buitenland.

⁴⁵ Voeging is het samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één zaak.

⁴⁶ Voorwaardelijk sepot is voorwaardelijk uitstel over de beslissing van het OM om te vervolgen.

⁴⁷ Transactie of schikking is het (vrijwillig) betalen van een geldbedrag aan het OM, waarna het OM afziet van vervolging.

Het aantal afhandelingen vertoont eenzelfde patroon als het aantal bij het OM geregistreerde zaken: 2004 was met 252 behandelde zaken een topjaar, maar dat werd gevolgd door een relatief dieptepunt met slechts 146 behandelde zaken in 2005.⁴⁸

Dagvaarding was in deze beide jaren weer verreweg de meest frequent toegepaste afhandeling (72% respectievelijk 73% van de zaken). Meestal (mede) voor mensenhandel (in beide jaren in ruim 70% van alle afhandelingen), soms uitsluitend voor andere feiten. In 2004 werd een kwart van de zaken onvoorwaardelijk geseponeerd, in 2005 in 19% van de gevallen. Het ging daarbij voornamelijk om technische sepot. De sepotgrond is meestal 'geen wettig bewijs' (56% in de periode 2001 tot en met 2005), op afstand gevolgd door 'niet ontvankelijk' (8%). Bij beleidssepots zijn 'gering aandeel in het feit' (8%) en 'oud feit' (6%) de meest voorkomende gronden. Dat wil zeggen: zwaarder bedreigde feit in het WvSr. De overige vormen van afdoening (voeging, overdracht, voorwaardelijk sepot en transactie) werden slechts sporadisch toegepast.

Daar waar sprake was van verdenking van ongekwalificeerde mensenhandel werd vaker onvoorwaardelijk geseponeerd dan als er sprake was van strafverzwarende omstandigheden als bedoeld in lid 2 van 250a Sr.⁴⁹ Relatief veel van de onder het nieuwe artikel 273a geregistreerde mensenhandelzaken werden gedagvaard (veelal voor mensenhandel). Het geldt voor 84% van de onder art. 273a lid 1 geregistreerde zaken en voor bijna alle onder de ('ernstiger') leden 3 of 4 geregistreerde zaken.

7.3.4 Afdoening door de rechter

Recapitulerend: in de periode 2001 tot en met 2005 zijn er 841 zaken bij het OM ingeschreven waarin (mede) sprake was van verdenking mensenhandel. In dezelfde periode zijn er 896 zaken door het OM afgehandeld. In eveneens dezelfde periode behandelde de rechter (in eerste aanleg) in totaal 563 zaken waarin (ondermeer) mensenhandel ten laste is gelegd.⁵⁰ Tabel 7.9 geeft, per jaar van afdoening, een overzicht van de rechterlijke beslissingen.

⁴⁸ Niet alleen het aantal ingeschreven zaken mensenhandel, maar ook het aantal zaken dat door het OM wordt afgedaan zal in 2006 weer hoger liggen dan in 2005. Tot en met augustus lag dit aantal op 146 (*Standaardrapportage mensenhandel* van het Parket-Generaal, d.d. 30-11-2006).

⁴⁹ Art. 250a lid 2: in 2004 en 2005 dagvaarding mensenhandel in 72% en 71% van de zaken; onvoorwaardelijk sepot in 24% en 23% van de zaken. Art. 250a lid 1: in 2004 en 2005 dagvaarding mensenhandel in 67% en 57% van de zaken; onvoorwaardelijk sepot in 26% en 34% van de zaken.

⁵⁰ Dat zijn dus niet noodzakelijkerwijs dezelfde zaken als die welke in dezelfde periode bij het OM werden ingeschreven, of door het OM werden afgehandeld. En zaken die bij het OM werden geregistreerd als (ondermeer) mensenhandel, maar waarin werd gedagvaard voor uitsluitend andere feiten, worden in het navolgende niet meer meegenomen.

Tabel 7.9 Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening

Afdoening	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Schuldigverklaring	74	87%	84	87%	105	91%	135	89%	98	85%	496	88%
Vrijspraak	7	8%	10	10%	5	4%	11	7%	13	11%	46	8%
Ovar*	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%
OM niet ontvankelijk	3	4%	1	1%	1	1%	-	-	-	-	5	1%
Dagvaarding nietig	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%
T.t.z. gevoegd**	1	1%	1	1%	5	4%	4	3%	3	3%	14	3%
Totaal	85	100%	96	100%	116	100%	151	100%	115	100%	563	100%

* ontslag van (alle) rechtsvervolging

** ter terechtzitting gevoegd

In 2004 en 2005 heeft een grote meerderheid van de aangebrachte zaken weer geresulteerd in een schuldigverklaring (89% respectievelijk 85%). In 7 respectievelijk 11% van de zaken volgde vrijspraak. De overige vormen van afdoening kwamen incidenteel voor.

Tabel 7.10 geeft een overzicht van de aard van de afdoening in eerste aanleg naar het zwaarste feit in de tenlastelegging.

Tabel 7.10 Afdoening in eerste aanleg naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit	Soort uitspraak	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Mensenhandel: 250ter/a lid 1 Sr	Schuldigverklaring	3 (100%)	12 (92%)	10 (91%)	21 (87%)	19 (86%)	65 (89%)
	Vrijspraak	-	1	1	2	1	5
	Ovar*	-	-	-	1	-	1
	T.t.z. gevoegd**	-	-	-	-	2	2
	Totaal	3	13	11	24	22	73
Mensenhandel: 250ter/a lid 2 Sr	Schuldigverklaring	59 (86%)	61 (86%)	81 (89%)	95 (91%)	48 (81%)	344 (87%)
	Vrijspraak	6	9	4	6	10	35
	OM niet ontvankelijk	3	-	1	-	-	4
	T.t.z. gevoegd	1	1	5	3	1	11
	Totaal	69	71	91	104	59	394
Mensenhandel: 273a lid 1 Sr	Schuldigverklaring	nvt	nvt	nvt	nvt	3	3
	Vrijspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	1	1
	Totaal	nvt	nvt	nvt	nvt	4	4
Mensenhandel: 273a lid 3 Sr	Schuldigverklaring	nvt	nvt	nvt	nvt	5	5
	Vrijspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	1	1
	Totaal	nvt	nvt	nvt	nvt	6	6
Seksueel geweld	Schuldigverklaring	9	8	9	8	16	50
	Vrijspraak	-	-	-	2	-	2
	OM niet ontvankelijk	-	1	-	-	-	1
	T.t.z. gevoegd	-	-	-	1	-	1
	Totaal	9	9	9	11	16	54

Zwaarste feit	Soort uitspraak	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Overig geweld	Schuldigverklaring	1	1	2	3	6	13
	Vrijspraak	-	-	-	1	-	1
	<i>Totaal</i>	1	1	2	4	6	14
Vermogensdelicten	Schuldigverklaring	-	-	1	-	-	1
	<i>Totaal</i>	-	-	1	-	-	1
Vernieling/ openbare orde	Schuldigverklaring	1	-	-	2	-	3
	<i>Totaal</i>	1	-	-	2	-	3
Overige misdrijven	Schuldigverklaring	1	2	2	6	1	12
	Vrijspraak	1	-	-	-	-	1
	Dagvaarding nietig	-	-	-	-	1	1
	<i>Totaal</i>	2	2	2	6	2	14
Totaal	Schuldigverklaring	74 (87 ^o)	84 (87 ^o)	105 (91 ^o)	135 (89 ^o)	98 (85 ^o)	496 (88 ^o)
	Vrijspraak	7	10	5	11	13	46
	Ovar	-	-	-	1	-	1
	OM niet ontvankelijk	3	1	1	-	-	5
	Dagvaarding nietig	-	-	-	-	1	1
	T.t.z. gevoegd	1	1	5	4	3	14
	<i>Totaal</i>	85	96	116	151	115	563

* ontslag van (alle) rechtsvervolging

** ter terechtzitting gevoegd

In voorgaande jaren zijn in vergelijkbare tabellen ook alle percentages weergegeven. Door de vergaande onderverdeling zijn sommige celcombinaties echter zo leeg dat percentages te weinig zeggen. Ze zijn nu alleen opgenomen in de wat vollere cellen. Vermeldenswaardig is:

- in 2004 ligt het percentage schuldigverklaringen in zaken waarin mensenhandel het zwaarste feit was in de buurt van 90%, en dat geldt ook voor alle zaken samen (zie het onderste deel van de tabel);
- in 2005 ligt het percentage schuldigverklaringen wat lager: voor de telasteleggingen onder 250ter/a (lid 1 en 2 samen genomen) op 82% voor die onder het nieuwe 273a op 80%.

Opgelegde straffen

Tot voor kort bevatte OM-data uitsluitend informatie over de aard van de afdoening in relatie tot de *dagvaarding* en niet in relatie tot de feiten waarvoor een verdachte uiteindelijk *veroordeeld* werd. Dat is veranderd. Voor de jaren vanaf 2003 is het mogelijk zaken waarin wel is gedagvaard, maar niet is veroordeeld voor mensenhandel, buiten beschouwing te laten. Om vergelijking met voorgaande jaren mogelijk te maken is ervoor gekozen in de onderhavige rapportage (in Tabel 7.11) toch ook weer een overzicht te geven van de aard van de opgelegde straffen in alle zaken waarin was gedagvaard voor mensenhandel,⁵¹ afgezet tegen het zwaarste feit waarvoor veroordeeld is.

⁵¹ Dus inclusief de gevallen waarin door de rechter niet werd veroordeeld voor mensenhandel.

Tabel 7.11 Opgelegde straffen naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit	Opgelegde hoofdstraf ⁵²	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Mensenhandel: 250ter/a lid 1 Sr	Geen hoofdstraf ⁵³	-	1	-	-	-	1
	Alleen vw. hoofdstraf	-	1	1	-	2	4
	Vrijheidsstraf	5	11	8	15	15	54
	Taakstraf	-	1	3	3	2	9
	Geldboete	-	-	2	-	-	2
	Vrijheidsstraf + taakstraf	-	-	1	-	-	1
	<i>Totaal</i>	5	14	15	18	19	71
Mensenhandel: 250ter/a lid 2 Sr	Geen hoofdstraf	-	1	1	-	-	2
	Alleen vw. hoofdstraf	-	2	2	3	-	7
	Vrijheidsstraf	43 (78%)	41 (79%)	46 (77%)	72 (80%)	36 (82%)	238 (79%)
	Vrijheidsstraf + geldboete	-	-	2	2	3	7
	Taakstraf	9	4	4	4	2	23
	Taakstraf + geldboete	2	3	-	1	-	6
	Geldboete	-	-	2	2	1	5
	<i>Totaal</i>	55	52	60	90	44	301
Mensenhandel: 250ter lid 3 Sr	Vrijheidsstraf	1	-	-	-	-	1
	<i>Totaal</i>	1	-	-	-	-	1
Mensenhandel: 273a lid 1 Sr	Vrijheidsstraf	nvt	nvt	nvt	nvt	2	2
	<i>Totaal</i>	nvt	nvt	nvt	nvt	2	2
Mensenhandel: 273a lid 3 Sr	Vrijheidsstraf	nvt	nvt	nvt	nvt	5	5
	<i>Totaal</i>	nvt	nvt	nvt	nvt	5	5
Seksueel geweld	Vrijheidsstraf	7	4	7	7	12	37
	Vrijheidsstraf + taakstraf	-	-	1	-	-	1
	<i>Totaal</i>	7	4	8	7	12	38
Overig geweld	Geen hoofdstraf	-	-	-	-	1	1
	Vrijheidsstraf	3	2	1	6	7	19
	Taakstraf	-	-	-	1	1	2
	Geldboete	1	-	-	-	-	1
	<i>Totaal</i>	4	2	1	7	9	23
Vermogens- delicten	Vrijheidsstraf	-	4	4	1	-	9
	<i>Totaal</i>	-	4	4	1	-	9
Vernieling/ openbare orde	Alleen vw. hoofdstraf	-	1	-	-	-	1
	Vrijheidsstraf	1	-	4	7	-	12
	Taakstraf	-	-	1	-	-	1

⁵² Het gaat om onvoorwaardelijke straffen, tenzij anders vermeld.

⁵³ Er kan wel een bijkomende straf zijn opgelegd (bijvoorbeeld verbeurdverklaring), of een maatregel (bijvoorbeeld TBS). De term 'bijkomende straf' is enigszins misleidend omdat de rechter kan volstaan met het opleggen van een 'bijkomende' straf (art. 9 lid 5 Sr).

Zwaarste feit	Opgelegde hoofdstraf: ⁵²	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
	Geldboete	-	-	-	1	-	1
	Vrijheidsstraf + taakstraf	-	-	3	-	-	3
	<i>Totaal</i>	1	1	8	8	-	18
Overige misdrijven	Vrijheidsstraf	1	5	2	3	2	13
	<i>Totaal</i>	1	5	2	3	2	13
Overig + onbekend*	Geen hoofdstraf	-	-	2	-	-	2
	Vrijheidsstraf	-	1	3	1	5	10
	Geldboete	-	-	2	-	-	2
	Vrijheidsstraf + geldboete	-	1	-	-	-	1
	<i>Totaal</i>	-	2	7	1	5	15
Totaal schuldig verklaringen	Geen hoofdstraf	-	2	3	-	1	6
	Alleen vw. hoofdstraf		4	3	3	2	12
	Vrijheidsstraf	61 (82%)	68 (81%)	75 (71%)	112 (83%)	84 (86%)	400 (81%)
	Vrijheidsstraf + geldboete		1	2	2	3	8
	Taakstraf	9	5	8	8	5	35
	Taakstraf + geldboete	2	3	-	1	-	6
	Geldboete	1	-	6	3	1	11
	Vrijheidsstraf + taakstraf	1	1	8	6	2	18
	<i>Totaal</i>	74	84	105	135	98	496

* overig: bijvoorbeeld overtreding van de Opiumwet of de Wet wapens en munitie

Ook in deze tabel zijn, met het oog op het grote aantal (bijna) lege cellen, slechts enkele percentages opgenomen. Wel vermeldenswaardig is:

- in 2004 werd 88% van alle zaken waarin (al dan niet in combinatie met een ander delict) mensenhandel ten laste was gelegd en de rechter een straf oplegde, een vrijheidsstraf opgelegd, soms in combinatie met een geldboete of taakstraf, in 2005 was dit 91%.
- dit percentage lag in de periode 2000 tot en met 2003 jaarlijks ergens tussen de 81% en 86%.
- in 2004 was de straf in 88% van alle zaken waarin 250ter/a lid 2 het zwaarste feit was en een straf werd opgelegd, een vrijheidsstraf, in 2005 93%.⁵⁴ Ook dit percentage groeide de afgelopen jaren (in 2003 was dit 83%).

Veroordeling wegens mensenhandel

Zoals aangegeven is het vanaf 2003 mogelijk om zaken waarin wel werd gedagvaard, maar niet veroordeeld wegens mensenhandel buiten beschouwing te laten. In totaal werden er in de periode 2003 tot en met 2005 288 schuldigverklaringen mensenhandel uitgesproken. Dit betekent dat er in die periode 2003 tot en met 2005 50 zaken⁵⁵ wel tot een veroordeling leidden, maar voor een of meer andere feiten dan mensenhandel.

⁵⁴ Alleen een vrijheidsstraf, of vrijheidsstraf plus taakstraf of geldboete.

⁵⁵ Namelijk 105+135+98=338 (zie in Tabel 7.11 de totalen onder de jaren 2003 tot en met 2005) minus 288 (de schuldigverklaringen (mede) wegens mensenhandel).

In 252 van de 288 mensenhandelzaken werden onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd, 20 keer in combinatie met een (onvoorwaardelijke) geldboete of taakstraf. De gemiddelde duur van die vrijheidsstraf bedroeg ongeveer 25 maanden (758 dagen), sd. 848. De hoogste gemiddelde vrijheidsstraf werd opgelegd bij geweld als zwaarste delict: 2086 dagen oftewel ruim vijfeneenhalf jaar in geval van seksueel geweld (sd. 1487)⁵⁶ en 2485 dagen oftewel ruim zeseneenhalf jaar in geval van andere vormen van geweld (sd. 2293).⁵⁷

7.3.5 Hoger beroep?

OM-data bevat uitsluitend informatie over afdoening in eerste aanleg. Daarnaast is bekend of in een zaak beroep is aangetekend en door wie. Tabel 7.12 geeft een overzicht.

Tabel 7.12 Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)

Beroep aangetekend	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Geen	44	52%	48	50%	69	59%	92	61%	58	50%	311	55%
Door Ovj	4	5%	10	10%	6	5%	6	4%	13	11%	39	7%
Door verdachte	22	26%	23	24%	28	24%	44	29%	25	22%	142	25%
Door beide partijen	15	18%	15	16%	13	11%	9	6%	19	17%	71	13%
Totaal	85	100%	96	100%	116	100%	151	100%	115	100%	563	100%

Uit de tabel blijkt dat in 2004 in 39% van de gevallen beroep werd aangetekend en in 2005 in 50%, meestal (ook of alleen) door de verdachte. Het percentage schommelt door de jaren heen licht.

7.4 Internationale ontwikkelingen

7.4.1 Internationale samenwerking

In het NAM is, nadat was geconstateerd dat internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel soms tot problemen leidt, aangegeven dat het kabinet daar waar mogelijk de internationale samenwerking bevordert. Van het OM werd gevraagd aan te geven waar, ondanks bestaande juridische instrumenten voor internationale samenwerking, in de praktijk, belemmeringen worden ondervonden. Een werkgroep vanuit het mensenhandelofficieren-overleg ging na waar eventuele problemen liggen. De conclusie was dat internationale samenwerking niet altijd eenvoudig is, maar niet onmogelijk. Wel vraagt het extra inzet en is daarom tijdrovend. De druk die van opgelegde prestatienormen uitgaat staat daar haaks op en moet dus aandacht krijgen. Voor geconstateerde (praktische) belemmeringen is veelal wel een oplossing te vinden. Voor wat betreft uiteenlopende definities en wetgeving kunnen

⁵⁶ Dit betreft in totaal 19 zaken.

⁵⁷ Dit betreft in totaal vijf zaken

Europol en Eurojust een signalerende rol vervullen, voor het leggen van contacten en verkrijgen van informatie zijn de Nederlandse liaisons in het buitenland bijzonder nuttig. Daarnaast kan onbekendheid bij officieren van justitie met internationale samenwerking worden weggenomen door opleiding en scholing op dit punt. De conclusies van de werkgroep zijn aan het Ministerie van Justitie gezonden voor verder beraad.

In dit verband zijn ook de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's) van belang (zie hiervoor Hoofdstuk 5).

7.4.2 Eurojust⁵⁸

Het aantal zaken dat vanuit verschillende landen naar Eurojust wordt verwezen stijgt al enkele jaren. In 2005 nam het aantal zaken met 54% toe, tot 588. Uit de aard van de taak van Eurojust betreft het zaken waarbij tenminste twee (Europese) landen betrokken zijn. Eurojust heeft in die zaken, in samenwerking met de betrokken nationale instanties, een actieve rol in de opsporing en vervolging. Het aantal mensenhandel- en mensensmokkelzaken⁵⁹ dat in 2005 naar Eurojust werd verwezen bedroeg 33.⁶⁰

Van de in totaal 73 coördinatiebijeenkomsten die Eurojust in 2005 organiseerde, hadden er 9 betrekking op mensenhandel. Het doel van dergelijke coördinatiebijeenkomsten is om in specifieke zaken de samenwerking te vergemakkelijken en actie te coördineren.

Eurojust organiseert voorts strategische bijeenkomsten over belangrijke onderzoeken naar, en vervolging van, zware georganiseerde criminaliteit. Een van de thema's in 2005 betrof mensenhandel. Doel van een dergelijke strategische bijeenkomst is driedelig: 1. verspreiden van informatie over praktische vervolgingsproblemen, oplossingen en 'good practices' op het terrein van mensenhandel en het opzetten van een forum waar rechtsbeoefenaars die in hun dagelijkse werk met mensenhandel te maken hebben dit onderwerp kunnen bespreken met collega's uit andere landen, 2. creëren van netwerken van officieren van justitie en opsporingsambtenaren die op het terrein van mensenhandel werkzaam zijn, alsmede creëren van vertrouwen om een betere, snellere en meer directe samenwerking en coördinatie in de Europese landen te waarborgen en 3. identificeren van mogelijke nieuwe zaken voor samenwerking en coördinatie en deze naar Eurojust brengen. In het Eurojust *Jaarverslag 2005* wordt uitgebreid verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van de strategische bijeenkomst over mensenhandel (en mensensmokkel).

7.5 Aandachts- en knelpunten

In het navolgende wordt een aantal aandachts- en knelpunten vermeld in relatie tot de vervolging van mensenhandel.

⁵⁸ Gegevens gebaseerd op informatie uit het *Jaarverslag 2005* (Eurojust, 2006).

⁵⁹ In de tekst van het *Jaarverslag 2005* wordt alleen gesproken over mensenhandelzaken; uit de tabellen met getalsmatige informatie blijkt dat dit zowel mensenhandel- als mensensmokkelzaken betreft. Een nadere verdeling is niet gemaakt.

⁶⁰ In 2004 waren dat er 19. Het *Jaarverslag 2005* beschrijft twee mensenhandelzaken.

(Toegenomen) aandacht voor bestrijding mensenhandel

- Op beleidsniveau binnen het OM is sprake van toegenomen aandacht voor de bestrijding van mensenhandel. Van belang is nu dat dit zich vertaalt in de praktijk van opsporing en vervolging. De arrondissementen verschillen momenteel onderling nog in de mate waarin de aanpak van mensenhandel prioriteit heeft.
- Prestatie-indicatoren kunnen de aanpak van mensenhandel weliswaar op de agenda helpen plaatsen, maar zij kunnen ook een remmende werking hebben op belangrijke, maar tijdrovende activiteiten als (bijvoorbeeld) internationale samenwerking en ontneming. Voorts kunnen zij tot gevolg hebben dat (te) veel wordt geïnvesteerd in ‘korte klapzaken’ en minder in het opsporen en vervolgen van alle betrokken verdachten in een zaak. De afname van het aantal gecombineerde registraties van ‘mensenhandel’ en ‘deelneming aan een criminele organisatie’ zou hier op kunnen duiden.
- Er is geen portefeuillehouder mensenhandel op het FP en niet alle ressortsparketten hebben zo’n portefeuillehouder. Participatie van de ressortsparketten aan het mensenhandel-officierenoverleg is beperkt.
- Ondanks overleg tussen OM en IND zijn de knelpunten in de samenwerking tussen beide ketenpartners nog niet verholpen.
- De plannen om via de programmatische aanpak de informatiepositie van het OM te verbeteren heeft dan wel niet als doel meer opsporingsonderzoeken en vervolgingen mensenhandel te genereren, maar kan hier wel toe leiden, waarvoor (extra) capaciteit nodig is.

De vervolging en de berechting

- Het aantal bij het OM geregistreerde, door de OvJ afgehandelde en door de rechter afgedane zaken mensenhandel was laag in 2005. (Voorlopige) cijfers over 2006 laten zien dat het niet om het begin van een dalende trend ging: de aantallen mensenhandelzaken liggen in 2006 weer hoger.
- Het is jammer dat de door de portefeuillehouders mensenhandel gedeelde zienswijzen niet altijd door de zaakofficieren in de praktijk gebracht (kunnen) worden.
- De voor mensenhandel opgelegde straffen zijn laag. Het is de vraag of de rechter altijd voldoende doordrongen is van de aard en ernst van het misdrijf mensenhandel.
- Mensenhandel is geen specialisme bij de zittende magistratuur (ZM).

Aandachtspunten in relatie tot (wetenschappelijk) onderzoek

- De redactie van het mensenhandelartikel is zodanig dat uit de registratie van leden en subs niet opgemaakt kan worden om welk type uitbuiting het gaat: in de seksindustrie, in andere economische sectoren, of in relatie tot verwijdering van organen. Vanuit onderzoeksoogpunt is dit een probleem.
- Het is vanuit onderzoeksbelang onhandig dat de gegevens van Eurojust niet differentiëren tussen mensenhandel en mensensmokkel.

Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie centraal, ter onderscheiding van seksuele uitbuiting hier ‘overige uitbuiting’ genoemd. Volgens het Palermo Protocol en het Europees Kaderbesluit inzake mensenhandel kan de uitbuiting, die het oogmerk is bij mensenhandel,¹ de vorm aannemen van gedwongen arbeid of diensten, slavernij of slavernijachtige praktijken. Deze elementen zijn overgenomen in art. 273f Sr. De delictsomschrijving van mensenhandel ziet nu op uitbuiting in alle economische sectoren en op gedwongen orgaanverwijdering.

Bij de invoering van het nieuwe mensenhandelartikel was onbekend of er vanuit de sociale werkelijkheid behoefte bestaat aan de strafbaarstelling van uitbuiting buiten de seksindustrie. Onderzoekers noch opsporingsdiensten hadden zicht op het bestaan ervan in Nederland. Wel wees de inventariserende literatuurstudie van Van der Leun en Vervoorn (2004) op een toenemend risico. BNRM verrichtte daarom een verkennend onderzoek, gericht op het verzamelen van casus over grove misstanden in arbeidssituaties. Overige uitbuiting blijkt in Nederland voor te komen, alhoewel niet geconcludeerd kan worden op welke schaal. Velen in Nederland associëren slavernij met het verleden, maar de door BNRM verzamelde gevalsbeschrijvingen geven een ander beeld. Slachtoffers van overige uitbuiting zijn voor hun uitbuiters niet meer dan wegwerpmensen.²

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting gepresenteerd. De volgende paragraaf beschrijft het begrip uitbuiting, alsook de aanleidingen voor het onderzoek en de respons. In §8.3 wordt overige uitbuiting in de zin van mensenhandel nader bepaald. In §8.4 worden de verzamelde casus, aan de hand van een inhoudelijk criterium, onderverdeeld in voorbeelden van uitbuiting, geen uitbuiting en twijfelgevallen. De §§8.5 en 8.6 behandelen de relevante economische sectoren en de risicogroepen, zowel slachtoffers als daders. Tot slot komen in §8.7 aandachts- en knelpunten in de aanpak van overige uitbuiting aan de orde.

8.2 BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting

BNRM heeft van februari 2005 tot februari 2006 verkennend onderzoek verricht naar overige uitbuiting³ in de periode 2000 tot en met 2005. Het onderzoek is niet beperkt tot be-

¹ Het is voor de vervulling van de delictsomschrijving niet vereist dat iemand daadwerkelijk wordt uitgebuit.

² Kevin Bales (1999) gaf deze term aan slachtoffers van uitbuiting in *Disposable People: New slavery in the global economy*.

³ Het onderzoek was dus niet gericht op alle bestanddelen van de delictsomschrijving van mensenhandel. Dit

paalde bedrijfstakken, delen van het land of groepen in de samenleving. Er is gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden, in bijzonder het verzamelen van gevalbeschrijvingen. De keuze voor deze aanpak hield verband met het ontbreken van empirisch onderzoek naar overige uitbuiting in Nederland of operationele informatie uit opsporingsonderzoeken, met de nog beginnende bewustwording van het bestaan van overige uitbuiting en de strafbaarstelling als mensenhandel en met het feit dat verboden praktijken zich niet eenvoudig laten tellen. Bijlage 2 bevat de onderzoeksverantwoording.

8.2.1 Begripsbepaling

Veel mensen denken bij uitbuiting aan een situatie waarin iemand een ander op ongunstige voorwaarden laat werken om er zoveel mogelijk aan te verdienen.⁴ Hoewel het strafrechtelijke begrip uitbuiting elementen uit deze definitie bevat, valt het niet samen met de betekenis van uitbuiting in het spraakgebruik. Het juridische begrip is enger. Het ziet enkel op extreem ongunstige voorwaarden. Art. 273f Sr handelt over excessen waarbij mensenrechten in het geding zijn. Dit blijkt uit de memorie van toelichting (MvT),⁵ waarin is aangegeven dat het bij uitbuiting in de zin van het mensenhandelartikel gaat om moderne vormen van slavernij. In zijn brief aan de Tweede Kamer bij het aanbieden van de *Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel* (NAM) benadrukte de minister van Justitie dat mensenhandel de excessen betreft in misbruik in een arbeids- of dienstenrelatie. “Graadmeer is of er sprake is van mensonterende omstandigheden waarbij de mensenrechten fundamenteel worden geschonden.”⁶ Gedacht kan worden aan tewerkstelling onder dwang of misbruik van de afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken (MvT, p.18). Als voorbeeld noemt de MvT een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte omstandigheden. Dat het mensenhandelartikel niet bedoeld is voor minder grove misstanden valt ook af te leiden uit de plaatsing in de titel ‘Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid’ in het wetboek van strafrecht en de strafbedreiging van ten hoogste zes jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie voor ongekwalificeerde mensenhandel.⁷

8.2.2 Aanleidingen tot het onderzoek

Informatie uit omliggende landen

Het is bekend dat in andere West-Europese landen grove misstanden in arbeidssituaties bestaan. Zo is in België al jaren meer dan een kwart van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel uitgebuit buiten de seksindustrie (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en

wordt in §8.4 toegelicht.

⁴ Dit is één betekenis die *Van Dale* geeft aan het werkwoord uitbuiten.

⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3.

⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 19, p.1.

⁷ Zie hierover nader Hoofdstuk 2.

Racismebestrijding (CGKR), 1999; 2000; 2002) en constateerde een Franse parlementaire onderzoekscommissie uitbuiting in onder andere naaiateliers en de horeca (Lazerges, 2001). Overige uitbuiting komt ook voor in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (onder meer Anderson, 2005; Cyrus, 2005). Het feit dat Nederland in veel opzichten vergelijkbaar is met buurlanden maakt het aannemelijk dat overige uitbuiting ook hier bestaat. Er zijn echter mogelijk relevante verschillen tussen Nederland en omliggende landen. Nederland heeft bijvoorbeeld een relatief vergaand gereguleerde arbeidsmarkt en geen sterke traditie van huishoudelijk personeel. De bijgevolg betreffende kleine informele economie en huishoudelijke sector zouden het risico op uitbuiting in arbeidssituaties kunnen verkleinen, maar de precieze invloed van deze factoren hierop is onbekend. Zo zal juist in een sterk gereguleerde economie het relatieve voordeel van illegale tewerkstelling groot zijn. Daarnaast neemt het aantal Nederlandse gezinnen dat huishoudelijk werk tegen betaling uitbesteedt toe.⁸

Conclusies uit eerdere literatuurstudie

Kort voor de inwerkingtreding van art. 273a Sr (oud)⁹ verscheen de inventariserende literatuurstudie *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland* van Van der Leun en Vervoorn. Opdrachtgever van deze studie was het Ministerie van Justitie.¹⁰ Van der Leun en Vervoorn concluderen dat illegale arbeid in Nederland op grote schaal en in toenemende mate lijkt voor te komen en dat illegale arbeiders moeilijk behoorlijke arbeidsvoorwaarden kunnen afdwingen. Bovendien lijken hun werkomstandigheden en positie op de arbeidsmarkt de laatste jaren slechter te zijn geworden en leidt het verder ondergronds gaan van illegale arbeid tot situaties die zouden kunnen omslaan in slavernijachtige praktijken (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.32). Hoewel de onderzoekers weinig concrete onderbouwing van geruchten over grove misstanden vonden, wijzen zij op een tonemend risico van excessen, ook gezien de groeiende aantallen malafide arbeidsbemiddelaars en illegale arbeiders in particuliere huishoudens.

Discussie over het nieuwe mensenhandelartikel

Met de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel is niet vast komen te staan waar laakbare arbeidsomstandigheden overgaan in uitbuiting die is te brengen onder art. 273f lid 2 Sr.¹¹ De wetgever heeft het deels aan de rechter gelaten om het bereik van de nieuwe bepaling af te bakenen. Zolang hierover nog zeer beperkt jurisprudentie beschikbaar is, bemoeilijkt dit opsporing en vervolging van overige uitbuiting.¹² Casuïstische input verge-

⁸ Zie Ruijschoot (2006, p.35) die verwijst naar het SEOR-rapport *De markt voor persoonlijke dienstverlening* (2004). Volgens dat rapport huurden in 2004 ongeveer 1,2 miljoen huishoudens huishoudelijke hulp in, voor in totaal 220 miljoen uur werk per jaar en zal bij ongewijzigde regelgeving met name de informele markt voor huishoudelijke hulp groeien.

⁹ Met ingang van 1 september 2006 werd de mensenhandelbepaling vernummerd tot art. 273f Sr.

¹⁰ Daarmee werd alsnog gehoor gegeven aan de aanbeveling uit NRM1 (p.194) om door onderzoek beter zicht te krijgen op vormen van moderne slavernij die buiten het bestek vielen van het mensenhandelartikel art. 250a Sr (oud).

¹¹ Zie hierover ook Hoofdstuk 2 en §8.3.

¹² Nederland is hierin geen uitzondering. Voor wat betreft gedwongen arbeid constateert de ILO dat bijna alle

makkelijkt de discussie over de reikwijdte van het mensenhandelartikel. Kennis van de verschijningsvormen van uitbuiting is ook van belang voor de aanpak van mensenhandel. Zo verwees de minister van Justitie naar een gebrek aan informatie over de bestaande vormen van mensenhandel in reactie op de aanbeveling om, mede vanwege de wetswijziging, meer capaciteit beschikbaar te stellen voor de opsporing en vervolging van dit delict.¹³ De minister meende de aanbeveling niet over te kunnen nemen omdat “niet duidelijk is welke vormen van mensenhandel in Nederland voorkomen.”¹³ Ook hierom acht BNRM het van belang deze lacune aan te vullen.

8.2.3 Respons

Tabel 8.1 bevat een overzicht van de categorieën organisaties en personen die over (mogelijke) overige uitbuiting zijn geënquêteerd en de respons.¹⁴ De enquête had betrekking op de periode van 2000 tot en met 2005. Daarnaast zijn 35 sleutelfiguren direct benaderd. Zo zijn 119 casus opgetekend.¹⁵ Het aantal betrokken personen ligt hoger, omdat in verschillende casus meerdere mensen onder (zeer) slechte omstandigheden werkten en/of er meerdere profiteurs waren. Niet alle 119 casus uit de tabellen 8.1 en 8.2 zijn echter gevallen van uitbuiting in de zin van art. 273f Sr. Respondenten hebben ook situaties beschreven die niet zo ernstig zijn dat er sprake is van uitbuiting in de zin van mensenhandel. De inhoudelijke schifting op basis van art. 273f Sr volgt in §8.4.3.

Tabel 8.1 Respons per categorie op BNRM vragenlijsten

Categorie	Benaderd	Reacties	Respons	Interviews	Casus
Hulpverlening	1373	283	21%	42	50
Advocaten	919	170	28%	27	33
Sociaal raadslieden	48	19	40%	1	2
Opvang asielzoekers en illegalen ¹⁶	81	22	27%	4	4
Arbeidsmarktfraude (AMF)-teams	14	13	93%	n.v.t.	9 ¹⁷
Artsen bij de Johannes Wierstichting	31	0	0%	0	0
Allochtone zelforganisaties	111	11	10%	3	2

landen het strafbaar gesteld hebben, maar dat een gedetailleerde definitie vrijwel overal ontbreekt. Dientengevolge leidt het zelden tot vervolging, waardoor er weer weinig (politieke) aandacht is voor het onderwerp (ILO, 2005, p.2).

¹³ Minister van Justitie in schriftelijk overleg met de Tweede Kamer over het NAM, brief van 10-06-2005, p.6.

¹⁴ Voor mogelijke oorzaken van de non-respons zie Bijlage 2.

¹⁵ Twee casus zijn uit verschillende bronnen bij BNRM bekend geworden. Deze beide casus zijn één keer geteld.

¹⁶ Voor velen is het aanstootgevend een mens ‘illegaal’ te noemen. Hier wordt ermee bedoeld iemand die illegaal in Nederland verblijft.

¹⁷ De AMF-teams beschreven veel arbeidssituaties te summier om van een casus te spreken.

Categorie	Benaderd	Reacties	Respons	Interviews	Casus
Rechercheurs van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)	220	51	23%	1 ¹⁸	7 ¹⁹
Totaal	2797	569	20%	78	107

Tabel 8.2 Direct contact met sleutelfiguren

Categorie	Respondenten ²⁰	Interviews ²¹	Casus
Hulpverlening	6	2	5
Onderzoekers	8	3	1
Vakbonden	4	3	2
Brancheorganisaties	4	4	0
Overheidsinstanties	10	8	3
Overigen	3	3	1
Totaal	35	23	12

8.3 Overige uitbuiting in de zin van mensenhandel

Bij de totstandkoming van de nieuwe delictsomschrijving van mensenhandel is op voorhand onvoldoende bepaald op welk punt misstanden in relatie tot arbeid²² te kwalificeren zijn als uitbuiting in de zin van art. 273f lid 2 Sr. Aan de hand van een korte juridische beschouwing en indicatoren wordt hier nader ingegaan op (de ondergrens van) overige uitbuiting.

8.3.1 Juridische beschouwing

Het nieuwe mensenhandelartikel heeft in het eerste jaar na inwerkingtreding veel vragen opgeroepen bij (bijzondere) opsporingsdiensten, Openbaar Ministerie (OM), advocaten en ngo's.²³ Vooral het begrip uitbuiting vraagt om concretisering.²⁴ De wetgever heeft art. 273f Sr bedoeld voor excessen, maar de bewoording geeft het in potentie een groter bereik. Bij letterlijke interpretatie zijn handelingen van uiteenlopende gradaties van ernst onder art. 273f Sr te brengen. Toch moet, mede gezien de context van georganiseerde misdaad waarin

¹⁸ Het was niet voorzien om SIOD-rechercheurs te interviewen, maar één rechercheur nam zelf contact op met BNRM.

¹⁹ De SIOD rechercheurs beschreven veel arbeidssituaties te summier om van een casus te spreken.

²⁰ Er is ook gesproken met sleutelfiguren op het gebied van overige uitbuiting in bepaalde buitenlandse landen. Zij zijn in deze tabel niet meegeteld.

²¹ Alleen gesprekken over voor het onderzoek direct inhoudelijk relevante informatie, bijvoorbeeld casus of risicosectoren, zijn meegeteld.

²² Met arbeid wordt in dit hoofdstuk bedoeld arbeid of diensten.

²³ Die vragen zijn o.a. gesteld tijdens het mede door BNRM georganiseerde congres 'Overige vormen van mensenhandel' in maart 2005.

²⁴ De wetgever heeft de aanbeveling uit de derde rapportage van de NRM (NRM3, p.230) om het begrip uitbuiting buiten de seksindustrie scherper inhoudelijk af te bakenen niet gevolgd. De MvT biedt op dit punt ook geen duidelijkheid.

mensenhandel wordt geplaatst en de hoge strafbedreiging, niet ieder misbruik in een arbeids- of dienstenrelatie worden beschouwd als mensenhandel. Bij overige uitbuiting moet sprake zijn van een exces, maar een eenduidige beschrijving daarvan is niet te geven. Of er sprake van is moet per geval beoordeeld worden, waarbij de schending van fundamentele mensenrechten maatgevend is.

Koppeling aan mensenrechten

Wetshistorisch ligt koppeling van de interpretatie van art. 273f Sr aan de bescherming van mensenrechten voor de hand. De opsomming van wat uitbuiting tenminste is, in lid 2, is namelijk gebaseerd op art. 3(a) van het Palermo Protocol en art. 1 lid 1 sub c van het EU Kaderbesluit. Die bepalingen ontleen weer begrippen aan art. 4 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Een bronvolgende interpretatie impliceert dan ook dat de mensenrechtelijke benadering de afbakening vormt van de reikwijdte van art. 273f Sr. Situaties rond arbeid leveren pas uitbuiting in de zin van mensenhandel op als zij een inbreuk meebrengen op fundamentele rechten als de menselijke waardigheid, lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid.

Van een excessieve situatie kan gesproken worden bij één evident exces, zoals het in *shifts* een stoel moeten huren als slaapplek op de werkplek, of bij een cumulatie van minder ernstige zaken als onderbetaling. In het laatste geval schuilt het exces in de opeenstapeling van misstanden. Enkelvoudig of meervoudig, het exces moet in beginsel geobjectiveerd worden beschouwd, gemeten aan de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen.²⁵

Het gebruik van bepaalde dwangmiddelen maakt niet noodzakelijkerwijs deel uit van uitbuiting. Tegelijkertijd is het moeilijk denkbaar dat iemand zich vrijwillig laat uitbuiten. De onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid zich aan de situatie te onttrekken.²⁶ Soms is die het gevolg van fysieke vrijheidsbeperking, bijvoorbeeld opsluiting. Soms houdt de uitbuiting het slachtoffer op andere wijze in zijn greep en zou onttrekking praktisch gezien wel mogelijk zijn, maar vormt de subjectieve beoordeling van het slachtoffer daartoe een beletsel. Dan is het de vraag of hij/zij redelijkerwijs kon menen dat hij/zij zich niet aan de situatie kan onttrekken, bijvoorbeeld vanwege een schuld bij de werkgever. Het is dan van belang de feiten in hun onderlinge samenhang te bezien.

8.3.2 Indicatoren van overige uitbuiting

Hoe een uitbuitingssituatie te herkennen? Wanneer moeten agenten, inspecteurs van de Arbeidsinspectie (AI), rechercheurs van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), vakbondsmedewerkers, hulpverleners, advocaten en anderen bedacht zijn op ove-

²⁵ Niet doorslaggevend is of het slachtoffer zich uitgebuit voelt. De beleving van het slachtoffer kan wel een rol spelen bij de vraag of hij/zij zich aan situatie had kunnen onttrekken. Of het slachtoffer heeft ingestemd met de (beoogde) mensenhandel is volgens de MvT niet relevant, als één van de dwangmiddelen uit lid 1 sub 1 is gebruikt.

²⁶ De aanwerving kan op vrijwillige basis zijn, waarna mensen op min of meer subtiele wijze worden gedwongen om in deplorabele omstandigheden te blijven werken (CGKR, 2005, p.72).

rige uitbuiting? BNRM gebruikte in het onderzoek onderstaande lijst van indicatoren die op uitbuiting kunnen wijzen.

Lijst van belangrijke indicatoren van een mogelijke uitbuitingssituatie

Dwang/misleiding

- fysiek geweld tegen de werknemer of dreiging daarmee
- (dreiging met) melden van het illegaal verblijf van de werknemer
- de werknemer wordt op andere ontoelaatbare wijze onder druk gezet
- tewerkstelling in een andere sector of onder andere omstandigheden dan afgesproken
- misbruik maken van het gebrek aan kennis van de eigen (rechts)positie van de werknemer

Slechte arbeidsomstandigheden

- gedwongen gevaarlijk werk
- onredelijke werktijden
- de werknemer krijgt niet of minder dan het minimumloon betaald
- ook bij ziekte moet gewerkt worden

Onvrijheid

- de werkgever/tussenpersoon heeft de (reis)documenten van de werknemer ingenomen
- de werknemer mag niet of nauwelijks contact onderhouden met de buitenwereld

Meervoudige afhankelijkheid

- de werknemer is door een schuld aan de werkgever of een tussenpersoon gebonden
- de werknemer is voor bijvoorbeeld onderdak, eten of documenten afhankelijk van de werkgever

Er zijn meer indicatoren denkbaar.²⁷ Respondenten signaleren bijvoorbeeld dat sommige werkgevers misbruik maken van het feit dat bepaalde werknemers niet in Nederland mogen werken. Zij “betalen soms gewoon niet uit, want [de werknemers] kunnen toch nergens protesteren,” aldus een medewerker van de AI. Ook komt het voor dat werkgevers vanwege een futiliteit geen loon betalen.²⁸ Veel respondenten melden misbruik van de onwetendheid van werknemers over hun rechten.

Niet alle indicatoren hoeven aanwezig te zijn om uitbuiting te vermoeden, maar het is van belang de samenhang tussen verschillende laakbare omstandigheden te zien. Een exces kan immers bestaan uit een cumulatie daarvan. Hierin schiet men tekort als men alleen oog heeft voor, bijvoorbeeld, de verblijfsstatus van een werknemer zonder die in verband te brengen met de werktijden, beloning en behuizing. Illegale arbeid kan bijvoorbeeld samen gaan met meervoudige afhankelijkheid van een werkgever die alleen in de elementaire behoeften van werknemers voorziet zolang deze beschikbaar zijn om op zijn voorwaarden arbeid te verrichten. Sommige illegalen werken voor kost en inwoning voor een werkgever van wie zij bij ziekte of arbeidsongeschiktheid niets kunnen verwachten.

²⁷ Voor een alternatieve lijst van indicatoren wordt verwezen naar Bijlage 3 van de *Aanwijzing Mensenhandel* van het College van procureurs-generaal, die op 1 april 2006 in werking trad en is te raadplegen via www.om.nl.

²⁸ Eén respondent gaf het voorbeeld van een Poolse arbeider die geen loon ontving omdat hij tegen een boompje urineerde.

Barrièremodel²⁹

Aangezien migranten niet alleen voor arbeid en onderdak, maar ook voor de overkomst naar Nederland en (valse of vervalste) documenten afhankelijk kunnen zijn van malafide ‘facilitators’, is het door de SIOD ontwikkelde barrièremodel bruikbaar om indicatoren van overige uitbuiting met elkaar in verband te brengen. Dit model biedt een schematische weergave van de vier barrières die migranten moeten overbruggen om in Nederland te komen wonen en werken: reis, huisvesting, identiteitsdocumenten en het vinden van werk. Langs iedere barrière is een legale of illegale weg.³⁰ Migranten die de mogelijkheid hebben, zullen de voorkeur geven aan de legale weg. Die is doorgaans goedkoper en minder riskant. Zijn zij echter genoodzaakt bij één of meer barrières de diensten in te schakelen van illegale ‘facilitators’ als mensensmokkelaars, huisjesmelkers,³¹ documentvervalsers en koppelbazen, dan bouwen zij vaak een schuld op en worden afhankelijk van de ‘facilitator(s)’. Als iemand bij twee of meer barrières van dezelfde persoon afhankelijk raakt, is er sprake van meervoudige afhankelijkheid. Dit verhoogt het risico op uitbuiting. Malafide ‘facilitators’ gebruiken soms geweld tegen vreemdelingen. Noch de barrières uit dit model noch de indicatoren van mensenhandel moeten in een vaste chronologie worden begrepen. Het model is een analytisch middel dat het bemerken en in kaart brengen van meervoudige afhankelijkheid vergemakkelijkt.

Verschillende respondenten wijzen erop dat bij de barrières reis en documenten ook advocaten en andere rechtshulpverleners als malafide ‘facilitators’ kunnen optreden. Sommige malafide ondernemers in het vreemdelingenrecht maken uit winstbejag misbruik van het vertrouwen van hun cliënten.³² Deze praktijken zullen echter doorgaans geen mensenhandel opleveren.

Combinatie van seksuele en overige uitbuiting

Overige uitbuiting kan voorafgaan aan, samen gaan met of volgen op seksuele uitbuiting. BNRM verzamelde acht casus met signalen van de combinatie.

²⁹ Deze beschrijving van het barrièremodel is ontleend aan Van der Lugt en Zoetekouw (2003).

³⁰ Het barrièremodel noemt per barrière illegale ‘facilitators’, legale ‘facilitators’ en betrokken handhavingsorganisaties.

³¹ In april 2006 bood de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het onderzoek ‘De huisvestingsproblematiek bij tijdelijke werknemers uit het buitenland’ aan de Tweede Kamer aan (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 XI, nr. 109). In ruim de helft van de 139 onderzochte gemeenten wonen of werken tijdelijke buitenlandse werknemers. Tweederde van die gemeenten ervaart problemen met de huisvesting van deze werknemers, zoals een tekort aan passende huisvesting en ondeugdelijke huisvesting. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben de Ministeries van VROM en SZW een handreiking en factsheet ontwikkeld over het realiseren van goede huisvesting van tijdelijke buitenlandse werknemers (zie www.vrom.nl)

³² Er zijn meer zorgen over de kwaliteit van de rechtshulp in het vreemdelingenrecht. Zie bijvoorbeeld Jacobs e.a. (2006), *De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen*, in opdracht van de raden van rechtsbijstand. In december 2006 heeft de minister van Justitie maatregelen aangekondigd ter herinrichting van de asielrechtsbijstand en kwaliteitsverbetering van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring (*Kamerstukken II*, 2006/07, 19637, nr. 1108).

*Casus combinatie seksuele en huishoudelijke diensten (uitbuiting)*³³

De 18-jarige, Nigeriaanse W reist met een onbekende van Nigeria naar Brussel. Zij doet zich voor als de dochter van haar reisgenote. W zegt naar Europa te zijn gekomen om geld te verdienen voor haar moeder, die schulden heeft. Voor vertrek moet W een ritueel ondergaan. Er worden sneetjes in haar lichaam gemaakt, waar poeder in wordt gedaan dat W daarna met wat eigen bloed moet opdrinken. Het ritueel maakt veel indruk op de (christelijke) W. Vanuit Brussel rijdt W met twee Nederlands-Nigeriaanse vrouwen naar Nederland. W komt bij één van de twee, K, in huis. K heeft een zontje en bevalt enige tijd later van een tweeling. W doet het huishouden en verzorgt de kinderen. Zij werkt voor kost en inwoning en slaapt in de zitkamer. W durft niet te protesteren, omdat zij geen geld, papieren of kennissen heeft en de stad niet kent. Na negen maanden dwingt K haar in de prostitutie. Zij leent of huurt hiervoor een *look-alike* document, dat W nooit zelf in handen krijgt. W wil zich niet prostitueren, maar is bang door het ritueel. Bovendien zegt K dat zij haar €20.000 schuldig is voor de reis, het verblijf en het document. W is zichtbaar ongelukkig en trekt weinig klanten. Driemaal wordt zij ontslagen. K dreigt de schuld te verdubbelen, als W die niet binnen een jaar afbetaalt. Aan de telefoon zegt W's moeder dat W niet moet zeuren en dat zij door W's houding mishandeld is door een zus van K. In een bordeel ontmoet W M. Zij krijgen een relatie en W trekt bij hem in. M helpt W uit de prostitutie en moedigt haar aan aangifte te doen, maar dat doet zij lang niet. W vraagt onder een valse naam asiel aan. Later doet W ondanks bedreigingen van K toch aangifte. De politie stelt een onderzoek in.

Uit de casuïstiek over seksuele uitbuiting is bekend dat dwang de vorm kan hebben van dreigen met bovennatuurlijke vergelding. Ook in deze casus wordt zo druk uitgeoefend op het slachtoffer.

8.3.3 Arbeid en diensten

Mensenhandel draait om uitbuiting in arbeid of dienstverlening, maar arbeid en diensten moeten in deze context breed worden opgevat. De delictsommschrijving beperkt zich niet tot formele dienstverbanden. Onder arbeid en diensten zijn ook andere verrichtingen in een context van zeggenschap van één persoon over een ander, die een financiële waarde vertegenwoordigen, te brengen.

*Enkele relevante aspecten van het arbeidsrecht*³⁴

Het arbeidsrecht – het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de arbeidspositie van de onzelfstandige beroepsbevolking – is deel publiekrechtelijk, deels privaatrechtelijk van aard en kent verschillende deelgebieden, waaronder het arbeidsomstandighedenrecht en het arbeidsovereenkomstenrecht. Het arbeidsomstandighedenrecht bestaat hoofdzakelijk uit regels inzake maximumwerk tijden en veilige arbeidsomstandigheden. Op overtreding van sommige van deze regels staan strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties, terwijl de handhaving van andere van deze regels aan werknemers, CAO-partijen en de ondernemingsraad is overgelaten. Het arbeidsovereenkomstenrecht omvat de regels omtrent de arbeidsovereenkomst tussen een individuele werkgever en werknemer. Hieronder valt on-

³³ Bij iedere casusbeschrijving in dit hoofdstuk wordt aangegeven of BNRM die, aan de hand van het in §8.4.2 besproken criterium, kwalificeert als een uitbuitingssituatie of niet.

³⁴ De volgende twee alinea's zijn gebaseerd op Bakels e.a. (2003), *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*.

der andere de betaling van het loon. Dit deelgebied van het arbeidsrecht wordt beheerst door art. 7:610 *Burgerlijk Wetboek* (BW) en door collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). Handhaving geschiedt via procedures voor de burgerlijke rechter.³⁵

De *Wet arbeid vreemdelingen* (WAV) verbiedt het werkgevers om bepaalde vreemdelingen in Nederland arbeid te laten verrichten zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning. Dit geldt voor arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst of krachtens een andere constructie, of die nu bedrijfsmatig of in de privésfeer wordt verricht. Echter, een gesloten arbeidsovereenkomst is niet nietig wegens het ontbreken van de verplichte tewerkstellingsvergunning. Laat een werkgever een vreemdeling illegaal arbeid verrichten, dan wordt verondersteld dat de vreemdeling minstens zes maanden bij die werkgever heeft gewerkt tegen de in de betreffende bedrijfstak gebruikelijke beloning en arbeidstijden. Dit is ook het uitgangspunt in het geval de vreemdeling een loonvordering instelt.

Illegale tewerkstelling ontslaat werkgevers dus niet van hun verplichtingen ten opzichte van de betrokken werknemers. Toch lijkt het weinig voor te komen dat illegaal tewerkgestelde migranten bij onderbetaling een loonvordering in stellen. Eén advocate in het BNRM-onderzoek noemde de loonvorderingen die zij instelde voor drie Chinese cliënten in vreemdelingenbewaring – van ieder meer dan €15.000 op basis van de horeca-CAO en het aantal gewerkte uren – “een unicum.” Mogelijke verklaringen waarom onderbetaling van illegalen niet vaker leidt tot loonvorderingen zijn onwetendheid bij de werknemers over hun rechten en de juridische mogelijkheden om deze af te dwingen, angst voor de werkgever, meervoudige afhankelijkheid van de werkgever, onvindbaarheid van de werkgever, niet kunnen aantonen dat zij bij die werkgever gewerkt hebben,³⁶ uit het zicht willen blijven van officiële instanties en de vrees dat een procedure voor de burgerlijke rechter consequenties heeft voor het verblijf in Nederland.³⁷ Ngo's en advocaten die met onderbetaalde arbeidsmigranten contact hebben, kunnen de mogelijkheid van een loonvordering met hen bespreken. Echter, niet alle ngo's en advocaten denken hieraan of zijn in de gelegenheid cliënten te vragen naar hun arbeidssituatie.

Normale arbeidssituatie en toch uitbuiting

Een arbeidsrelatie tussen uitbuiters en slachtoffer is niet aan de orde wanneer iemand een ander dwingt om ergens, onder normale voorwaarden en omstandigheden, te werken en het loon volledig aan hem/haar af te staan. Hierover zijn meerdere casus opgetekend. Vaak gaat dit samen met het verbrassen van het geld door degene die het opeist. In deze gevallen is geen sprake van misstanden op de werkplek zelf. Is het dan nog uitbuiting in de zin van art. 273f Sr? Uitbuiting beperkt zich niet tot grove misstanden *in* een arbeidssituatie. Het kan ook de vorm aannemen van dwang *tot* arbeid of diensten. Het is niet nodig dat de uitbuiters op de werkplek of als werkgever zeggenschap heeft over het slachtoffer. Zoals in de prostitutie kan ook in andere sectoren uitbuiting daaruit bestaan dat iemand gedwongen wordt om te werken en de inkomsten daaruit af te dragen.

³⁵ Voor het wetsvoorstel over bestuurlijke handhaving van de *Wet op het minimumloon* wordt verwezen naar Hoofdstuk 2.

³⁶ Dit bewijsprobleem kan bijvoorbeeld ontstaan als schriftelijk bewijs ontbreekt en collega's niet bereid zijn te getuigen.

³⁷ De omvang van een aan de beoordeling van de civiele rechter onderworpen geschil wordt bepaald door partijen en volgens de Hoge Raad moeten zij in principe alle feiten die zij voor de beslissing van het geschil van belang achten vrijelijk naar voren kunnen brengen, dus zonder vrees dat de rechter melding of aangifte zal doen van overtredingen of strafbare feiten die hem in het kader van de civiele procedure bekend zijn geworden (HR 31/3/1998, NJ 1998, 554).

Criminele gedragingen

BNRM heeft verschillende casus verzameld over gedwongen criminaliteit, zoals zakkenrollen en valsheid in geschrifte. Dit is te beschouwen als een vorm van arbeid of diensten. Hetzelfde geldt voor het gedwongen afsluiten van leningen voor een ander. In het Algemeen Overleg over mensenhandel op 20 april 2006³⁸ is gesproken over een variant op loverboy-praktijken (aangeduid als moneyboys) waarbij het slachtoffer als ‘alternatief’ voor werken in de prostitutie een lening bij een bank afsluit en het geld moet afgeven, waarna de dader verdwijnt en het slachtoffer achterlaat met de schuld.

Een ander dwingen tot het plegen van strafbare feiten kan onder bepaalde omstandigheden gekwalificeerd worden als mensenhandel, maar het kan strafrechtelijk ook worden aangepakt als uitlokking tot het plegen van die feiten.³⁹

Uitlokking die in de buurt komt van uitbuiting

In oktober 2004 veroordeelde het Hof Arnhem⁴⁰ een verdachte voor het uitlokken van diefstal door minderjarigen. Volgens het hof had hij “een voorname en leidinggevende rol gespeeld in een criminele organisatie, die werd gevormd door gezinsleden en andere Roma-familieleden van verdachte en zijn vrouw. Binnen dit georganiseerd verband stuurden verdachte en zijn vrouw vele malen, veelal jonge kinderen op inbrekerspad, waaronder nota bene hun eigen kinderen [...]. Illustratief in dit verband is een [...] telefoongesprek [...] tussen de echtgenote van verdachte en hun zoon Daniël, waarin laatstgenoemde door zijn moeder bestraffend wordt toegesproken vanwege het feit dat hij [...] geen goede inbreker is.” De uitspraak bevat weinig informatie over de wijze waarop verdachte de kinderen ‘op inbrekerspad’ stuurde. Wel wordt vermeld dat het veelal jonge kinderen waren van wie sommigen onder het ouderlijk gezag stonden van de uitlokkers. Dit maakt het aannemelijk dat de kinderen geen reële, andere keuze hadden dan de inbraken te plegen. Het valt dus te beargumenteren dat er sprake is van gedwongen of verplichte arbeid of diensten zoals genoemd in art. 273f Sr.

Andere gedragingen in relatie tot mensenhandel

Men kan erover discussiëren of iets moeten dulden ook uitbuiting in de zin van mensenhandel kan opleveren. De vraag is relevant, blijkens de mediaberichten uit 2006⁴¹ en het daarop volgende politiek debat over de smokkel van Somalische kinderen voor tijdelijk verblijf in Nederland, met het oogmerk zich op deze manier te verrijken aan kinderbijslag. Is een kind dat volwassenen zo gebruiken slachtoffer van uitbuiting? Is het voor die kwalificatie voldoende dat volwassenen een kind onder valse voorwendselen en illegaal naar Nederland halen om kinderbijslag te ontvangen en minder dan dat bedrag aan het kind uit te geven en, wanneer dit niet langer mogelijk is, het kind alleen terugsturen of achterlaten in Somalië? Of moet pas dan van mensenhandel gesproken worden als dit gepaard gaat met misstanden in

³⁸ Algemeen Overleg van de vaste kamercommissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken met de minister van Justitie over de *Aanvullende maatregelen bij het NAM*.

³⁹ Art. 47 lid 1 sub 2 Sr: Als daders van een strafbaar feit worden gestraft [...] zij die door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen het feit opzettelijk uitlokken.

⁴⁰ Het vonnis (LJN AR4414) ziet op feiten van vóór de inwerkingtreding van art. 273a Sr (oud).

⁴¹ Onder andere in een reportage van Netwerk in de uitzending van 24 februari 2006.

relatie tot arbeid of diensten?⁴² De minister van Justitie stelt in de *Aanvullende maatregelen bij het NAM* dat dergelijke praktijken in hun algemeenheid niet onder de delictomschrijving van mensenhandel zijn te brengen, maar strafbaar kunnen zijn op grond van andere bepalingen. Zo zijn er meer laakbare gedragingen die in de buurt komen of onderdeel kunnen zijn van uitbuiting, maar die tegelijkertijd een ander delict vormen.

Andere voorbeelden van aangrenzende problemen zijn illegale adoptie, huisjesmelkerij en huwelijksdwang. Illegale adoptie valt alleen onder mensenhandel, als het gaat om illegale adoptie met het oogmerk van uitbuiting van het geadopteerde kind,⁴³ aldus de minister van Justitie in de *Aanvullende maatregelen*. Huisjesmelkerij is een vorm van woningverhuur, waarbij de verhuurder willens en wetens een voor bewoners gevaarlijke bouwtechnische staat of gebruik van de woonruimte accepteert voor een zo hoog mogelijk rendement.⁴⁴ Indien het verhuur van woonruimte aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen betreft, is dat mensensmokkel (art. 197a lid 2 Sr). Huisjesmelkerij op zich is dus geen uitbuiting in de zin van mensenhandel, maar het kan wel een signaal zijn omdat het verband kan houden met een onvrije arbeidssituatie. Schmidt en Rijken (2005) betogen dat gedwongen uithuwelijking in beginsel onder de mensenhandelp bepaling valt, als degene die een ander uithuwelijkt daarvoor een wederprestatie in geld of natura ontvangt.⁴⁵

8.4 Casusmateriaal

Er zijn 119 gevalsbeschrijvingen van misstanden in een arbeidsrelatie verzameld. Die verschillen sterk in mate van ernst. Om te bepalen welke als uitbuiting gekwalificeerd moeten worden, zijn alle casus gewogen aan de hand van een criterium dat in de volgende paragraaf wordt besproken. Getracht is een voor de (rechts)praktijk bruikbaar criterium te formuleren. In §8.4.3 volgt de indeling van casus in uitbuitingssituaties en misstanden die geen uitbuiting opleveren. Ook wordt aangegeven waarom het lastig is om op grond van informatie uit interviews en vooruitlopend op jurisprudentie casus te kwalificeren.

8.4.1 Opmerkingen vooraf

Bij de presentatie van het casusmateriaal horen drie opmerkingen vooraf. Ten eerste gaat het om verhalen uit tweede hand, in interviews verschaft door respondenten. Aan dit materiaal kan uiteraard niet dezelfde waarde worden gehecht als aan door de rechter bewezen verklaarde feiten. Dat de casus in interviews gereconstrueerd zijn neemt overigens niet weg dat het voor uitbuiting vereiste excès geobjectiveerd is beschouwd.

⁴² Zie hierover ook Hoofdstuk 2.

⁴³ Zie hierover ook Hoofdstuk 2.

⁴⁴ Brief van de ministers van VROM en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 8 november 2005 (*Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 30*).

⁴⁵ Zie hierover ook Hoofdstuk 2.

De tweede opmerking betreft het ijkpunt voor de kwalificatie van de verzamelde casus. De vraag is of casus onder art. 273f lid 2 Sr zijn te brengen. Doch, strafbaar gesteld als mensenhandel is niet overige uitbuiting per se, maar (beoogde) uitbuiting in een context die wordt beschreven in de onderdelen 1, 2, 4 en 6 van lid 1 van het artikel.⁴⁶ Dit betekent dat met de kwalificatie van een situatie als uitbuiting nog niet vast staat dat de gedragingen vervolgd zouden kunnen worden op grond van art. 273f Sr. Dat hangt af van de aanwezigheid van de overige materiële delictsbestanddelen en van de deels tactische vraag die het OM moet beantwoorden: in welke zaken, mede ter jurisprudentievorming, mensenhandel tenlaste gelegd moet worden?

De laatste kanttekening houdt verband met de inwerkingtreding van de verruimde mensenhandelbepaling op 1 januari 2005.⁴⁷ Om te onderzoeken of uitbuiting voorkomt, onafhankelijk van de strafbaarstelling, heeft BNRM respondenten echter bevraagd over de periode vanaf 2000.

8.4.2 Criterium ter kwalificatie van casus

Om een scherp afgebakend criterium te formuleren aan de hand waarvan onderscheid gemaakt kan worden tussen misstanden die uitbuiting *in de zin van art. 273f lid 2 Sr* opleveren en misstanden die dat niet doen moet worden aangesloten bij de vorm van uitbuiting uit de niet-limitatieve opsomming in lid 2 met de laagst te waarden bepalende elementen.⁴⁸ Immers, aan die eisen moet een situatie in ieder geval voldoen om onder art. 273f lid 2 Sr te vallen.⁴⁹ Grovere misstanden leveren dan vanzelfsprekend uitbuiting op. De vorm van uitbuiting met de ‘laagste’ bepalende elementen genoemd in lid 2 is gedwongen of verplichte arbeid of diensten (zie kader hieronder). Daarnaast is een vast gegeven in uitbuitingssituaties (vermeende) onvrijheid van het slachtoffer.

Het criterium dat BNRM heeft aangelegd voor de kwalificatie wel of geen uitbuiting berust daarom op de combinatie van onvrijheid als constante factor en, als variabele factor, ten minste één van de volgende praktijken, die indicatoren zijn van gedwongen of verplichte arbeid of diensten:

- dwang, waaronder (dreigen met) fysiek of seksueel geweld of aangifte van illegaal verblijf of arbeid, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of van een kwetsbare positie;
- slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, waaronder onredelijke werktijden, onderbetaling, gevaarlijk werk zonder de nodige bescherming, maar ook de aard van de arbeid of diensten;

⁴⁶ Voor een analyse van het mensenhandelartikel wordt verwezen naar §8.3.1 en naar Hoofdstuk 2.

⁴⁷ De strafbepaling heeft geen terugwerkende kracht.

⁴⁸ Voor de discussie over uitbuiting niet gerelateerd aan de seksindustrie kunnen ‘uitbuiting van een ander in de prostitutie’ en ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ buiten beschouwing worden gelaten.

⁴⁹ Deze ondergrens hoeft echter niet definitief te zijn. Aangezien de opsomming in lid 2 niet limitatief is kan niet worden uitgesloten dat het begrip uitbuiting in de jurisprudentie een bredere interpretatie krijgt.

– meervoudige afhankelijkheid, waaronder een schuldarbeidsrelatie en afhankelijkheid van dezelfde persoon voor werk en voor bijvoorbeeld huisvesting en identiteitspapieren.

Een situatie levert dus uitbuiting in de zin van art. 273f lid 2 op, als tenminste één van deze problemen speelt én het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te stappen.

In feitencomplexen uit de praktijk kunnen de constante factor en de variabele factoren door elkaar lopen. De onvrijheid kan namelijk besloten liggen in excessieve arbeidsomstandigheden, meervoudige afhankelijkheid of zodanig misbruik van overwicht of een kwetsbare positie dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten uitbuiten. Bij de beoordeling van ieder concreet geval moeten alle bijzonderheden als de duur van de situatie, de organisatiegraad, gevaarzetting en leeftijd van het slachtoffer worden meegewogen.

Toelichting bij het criterium

Bij gebrek aan Nederlandse jurisprudentie is voor het vergelijken van de bepalende elementen van de in art. 273f lid 2 opgesomde vormen van uitbuiting teruggegrepen op internationaal geaccepteerde definities. De artt. 3(a) van het Palermo protocol en 1 lid 1 sub c van het Europees Kaderbesluit, waar art. 273f lid 2 Sr op is gebaseerd, ontleen begrippen aan art. 2 van de Conventie inzake dwangarbeid van de International Labour Organisation (ILO), art. 4 EVRM en art. 1 van de Verenigde Naties (VN) Conventie inzake slavernij juncto art. 1 van het Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van slavernij, slavenhandel en met slavernij te vergelijken praktijken van de VN. Uitgaande van de bestaande, internationale definities is gedwongen of verplichte arbeid of diensten de ‘lichtste’ vorm van uitbuiting genoemd in art. 273f lid 2 Sr.

Art. 2 van de ILO Conventie inzake dwangarbeid biedt een beschrijving van gedwongen of verplichte arbeid. Van gedwongen of verplichte arbeid is sprake, als iemand onder bedreiging van een straf ertoe wordt gebracht arbeid te verrichten, terwijl hij zich niet uit vrije wil voor de arbeid beschikbaar heeft gesteld. Art. 4 EVRM verbiedt behalve deze praktijk (lid 2) ook slavernij en dienstbaarheid (lid 1). In haar uitspraak van 26 juli 2005 in de zaak *Siliadin* tegen Frankrijk expliciteert het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) de rangorde in de in art. 4 EVRM verboden praktijken. Voor wat betreft de uitleg van dwangarbeid volgt het EHRM de definitie uit art. 2 van de ILO conventie en oordeelt dat van het bedreigen met een straf sprake is wanneer werkgevers de vrees van een minderjarige, alleenstaande, illegale werknemer om door de politie te worden opgepakt bewust aanwakkeren. Van bedreiging met een straf in letterlijke zin hoeft dus geen sprake te zijn (EHRM *Siliadin vs. France*, rechtsoverweging 118).⁵⁰

Dienstbaarheid betekent een verdergaande ontkenning van de persoonlijke vrijheid. Hoewel het geen eigendomsclaim inhoudt, staat dienstbaarheid wat betreft ernst op één lijn met slavernij. Het is, volgens de genoemde uitspraak van het EHRM, de situatie waarin iemand niet alleen gedwongen wordt om bepaalde arbeid of diensten te verrichten, maar ook om in het huis of op het grondgebied van zijn ‘houder’ te leven. Uit de beoordeling van het EHRM van de zaak *Siliadin* blijkt dat hiervan sprake is als iemand in een kwetsbare positie onbetaald zeven lange dagen per week moet werken, op de werkplek slecht gehuisvest wordt en nauwelijks bewegingsvrijheid heeft. In vergelijking met gedwongen of verplichte arbeid of diensten bevat dienstbaarheid de aanvullende voorwaarde dat het slachtoffer niet kan

⁵⁰ Zie hierover ook Hoofdstuk 2.

verblijven waar hij wil. Het ligt voor de hand dat dit ook geldt voor de met dienstbaarheid te vergelijken praktijken uit art. 273f lid 2 Sr.

Uit het vorenstaande volgt dat casus als uitbuiting in de zin van art. 273f lid 2 Sr gekwalificeerd moeten worden, wanneer zij ten minste de bepalende elementen van gedwongen of verplichte arbeid of diensten bevatten. Die elementen, de dreiging met enige straf en het gebrek aan vrije wil, kunnen vertaald worden naar concrete indicatoren. Anderson en Rogaly hebben dit gedaan voor een onderzoek naar gedwongen arbeid in het Verenigd Koninkrijk. Zij noemen vier indicatoren: (dreigen met) geweld, andere vormen van dwang, zoals een schuldarbeidsrelatie of inname van identiteitsbewijzen, excessieve afhankelijkheid van een werkgever of derde en andere misstanden als extreem lange werktijden en mensonwaardige huisvesting. Volgens Anderson en Rogaly (2005, p.12) levert geen van deze indicatoren op zich gedwongen arbeid op, maar is iemand slachtoffer van gedwongen arbeid wanneer hij te lijden heeft onder ten minste één van de indicatoren én redelijkerwijs meent niet vrij te zijn om zich aan de situatie te onttrekken.

8.4.3 Indeling van de casus

Bij toepassing van het hierboven geformuleerde criterium is in 45% van de 119 door BNRM verzamelde gevalsbeschrijvingen sprake van uitbuiting in de zin van art. 273f Sr. Er wordt echter nogmaals op gewezen dat deze kwalificatie niet verward moet worden met vervolgbare mensenhandel. Evenmin biedt Tabel 8.3 een weergave van de omvang van het fenomeen of het aantal betrokkenen. Vierentwintig casus worden noch tot de gevallen van uitbuiting in Nederland van 2000 tot 2006 gerekend noch tot de situaties waarin daarvan evident geen sprake is, bijvoorbeeld omdat de mogelijke uitbuiting in een ander land plaats vond. De Nederlandse rechtspraak en hulpverlening kunnen wel te maken krijgen met slachtoffers van overige uitbuiting in het buitenland. De B9-regeling is namelijk ook van toepassing op vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn, hier nog niet werken en mogelijk elders slachtoffer van mensenhandel zijn geworden en ten dele op vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad en aangeven slachtoffer te zijn.

Tabel 8.3 Kwalificatie casus

Kwalificatie	Casus
Uitbuiting	54
Geen uitbuiting	41
Overig	24
<i>vóór 2000</i>	3
<i>buiten Nederland</i>	2
<i>twijfelgevallen</i>	2
<i>onvoldoende informatie</i>	17
<i>Totaal</i>	<i>119</i>

Dat uit dit onderzoek maar twee twijfelgevallen komen mag niet verhullen dat over een veel groter aantal casus intensieve discussie is geweest.⁵¹ De belangrijkste discussiepunten worden hieronder besproken.

Evidente uitbuiting

Maar eerst twee casus waarin evident sprake is van uitbuiting. Het eerste voorbeeld betreft uitbuiting in huishoudelijk werk. Het slachtoffer werkt onbetaald, wordt beperkt in haar bewegingsvrijheid, geïntimideerd en mishandeld. Bovendien verkeert zij in een kwetsbare positie en is voor zowel onderdak als haar verblijfstitel afhankelijk van de schoonfamilie die haar tewerk stelt. Het feit dat zij het misbruik maandenlang ondergaat duidt niet op vrije wil. Zij had geen reëel alternatief.⁵²

Casus Indiase schoondochter (uitbuiting)

De Indiase I wordt op haar 22^e uitgehuwelijkt aan een Nederlandse man van Indiase afkomst. Het huwelijk is door de ouders gearrangeerd en I's ouders krijgen in ruil voor hun toestemming een stuk grond. Er is echter sprake van valse voorwendselen, want als I in Nederland komt blijkt haar echtgenoot zwakbegaafd. Van een echt huwelijk is geen sprake. Man en vrouw, die bij zijn ouders wonen, slapen apart en I wordt als huishoudelijke hulp behandeld. Zij wordt opgesloten en mag niet alleen naar buiten of Nederlandse les volgen. Ze is sociaal geïsoleerd en mag geen contact opnemen met familie of vrienden in India. Haar juwelen, kleding en paspoort neemt de schoonvader haar af. Bovendien intimideren en mishandelen verschillende aangetrouwde familieleden I. Haar schoonvader probeert I seksueel te misbruiken. Na acht maanden lukt hem dat, waarop I het huis ontvlucht. Een voorbijganger brengt haar naar een opvanghuis. Daar vertelt I over haar ervaringen als een soort *mail order bride* die de schoonfamilie als huishoudster inzet. Vanuit de opvang doet I aangifte, regelt een echtscheiding en probeert met een advocaat tevergeefs haar eigendommen van de ex-schoonfamilie terug te krijgen. Een aanvraag van een zelfstandige verblijfsvergunning heeft geen succes.⁵³ I wil niet terug naar India, omdat zij vreest dat men haar daar met de nek zal aankijken. I's ouders willen niets meer met haar te maken hebben na het stuklopen van haar 'huwelijk'. I reist illegaal naar familie in het Verenigd Koninkrijk.

Het tweede voorbeeld van uitbuiting gaat over Oekraïense uitzendkrachten die zich tegen betaling naar Nederland laten smokkelen. Door de praktijken van een aan het uitzendbureau gelieerde koppelbaas-huisjesmelker raken zij verstrikt in een schuldarbeidsrelatie en moeten onbetaald werken.

⁵¹ De discussie heeft BNRM vooral intern gevoerd. Enkele casus zijn geanonimiseerd besproken in een door BNRM georganiseerde expert meeting over het bereik van het begrip uitbuiting en de definitie van mensenhandel, december 2005.

⁵² Er is sprake van zodanig misbruik van een situatie van kwetsbaarheid, dat betrokkene in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken (art. 1 lid 1 sub c EU Kaderbesluit, 19 juli 2002).

⁵³ Deze casus dateert van vóór 2005, zodat van een aanvraag van een verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel voor overige uitbuiting in het kader van de B9-regeling nog geen sprake kon zijn.

Casus Oekraïense uitzendkrachten (uitbuiting)

Ongeveer twintig Oekraïners, van wie de meeste mannen, zijn via een uitzendbureau naar Nederland gereisd. Voor de reis hebben zij voor €1.500 valse/vervalste paspoorten van het uitzendbureau gekocht. Sommige uitzendkrachten betalen het bureau voor vertrek eenmalig het hen beloofde maandsalaris, tussen de €1.200 en €1.600. De mensen worden geïnstrueerd om in Nederland contact op te nemen met een landgenoot. Hij zou werk regelen waarmee zij de bij het uitzendbureau uitstaande schulden kunnen aflossen. Deze landgenoot stelt de Oekraïners illegaal tewerk bij Nederlandse (glas)tuinders en bouwbedrijven. Alle afspraken over de arbeidsvoorwaarden maken de inleners met de koppelbaas. De migranten werken 12 uur per dag, zonder betaald te worden. Hun schulden lopen zelfs op doordat zij de koppelbaas €180 tot €350 per persoon per maand moeten betalen voor huisvesting. De arbeiders wonen in groepen in kleine woningen. De koppelbaas gebruikt de schuldarbeidsrelatie om dwang uit te oefenen. Zo dreigt hij dwarsliggers niet aan het werk te zetten, terwijl hun schuld blijft oplopen. Meerdere Oekraïners die uit deze situatie ontsnappen, willen aangifte doen en sommigen proberen dat ook. De politie ziet echter te weinig aanknopingspunten voor een onderzoek.

Gevallen die evident geen uitbuiting zijn

Casus waarin geen sprake is van arbeid of diensten in de brede betekenis die daar in §8.3.3 aan is gegeven gaan niet over overige uitbuiting. Hiervan is de volgende casus een voorbeeld.

Casus bestellen partner (geen uitbuiting)

Wegens psychische problemen en dakloosheid zit de Nederlandse S (36) in een project voor begeleid wonen. S lijkt met meerdere Antilliaanse jongens losse seksuele contacten te onderhouden. Met B krijgt zij een relatie. S geeft aan bang te zijn voor B en er zijn indicaties dat hij haar heeft verkracht. Op een dag maakt B onder bedreiging met geweld S haar pinpas en -code afhandig en haalt al het geld, een paar honderd euro, van haar rekening. Ook steelt hij haar fiets. Na dit incident verbreekt S de relatie en doet met hulp van begeleiders aangifte van diefstal. De politie denkt dat B lid is van een criminele bende en start een onderzoek.

Het lijkt geen twijfel dat S in een kwetsbare positie verkeert waar B misbruik van maakt. Dit houdt echter geen verband met arbeid of diensten en dus is er geen link met uitbuiting in de zin van art. 273f Sr. In casus waar dit element ontbreekt, is vaak wel sprake van een ander delict. In dit geval kan men denken aan diefstal, al dan niet met geweld, en afpersing.

Ook beschrijvingen van arbeidssituaties waarin zich misstanden voordoen die niet ernstig genoeg zijn om van slavernijachtige praktijken te spreken vallen buiten het bereik van art. 273f Sr, maar bevatten vaak wel indicaties van overtredingen van andere wettelijke bepalingen. Bijvoorbeeld:

Casus dubbele diensten in een fabriek (geen uitbuiting)

T doet productiewerk in een fabriek. Hij heeft financiële problemen. T wordt een contract voor onbepaalde tijd in het vooruitzicht gesteld. De misstand bestaat hieruit dat T in ruil voor de belofte van een vast contract in de vakantieperiode extra diensten moet draaien. T werkt vaak twee diensten achter elkaar en krijgt niet de verplichte rustdagen. Na afloop van deze zware periode blijkt de belofte vals. T

wordt ontslagen. Hij protesteert, maar vecht het ontslag niet aan. Door de schulden en werkloosheid wordt zijn gezin dakloos.

Twijfelgevallen

Bij de beoordeling van concrete casus rijzen verschillende vragen rond overige uitbuiting. Dit blijkt vooral bij casus waarin zich meerdere laakbare omstandigheden voordoen die elk afzonderlijk geen grove misstand oplevert. Om te bepalen of die samen een exces vormen, is het nodig factoren als de duur van de situatie, de organisatiegraad en het behaalde voordeel mee te wegen.

Eén twijfelgeval uit Tabel 8.3 sluit aan bij de vraag of er sprake kan zijn van uitbuiting en, zo ja, onder welke voorwaarden, als iemand meewerkt aan fraude waardoor een ander een uitkering ontvangt, zonder dat de medepleger dat weet of daar zelf belang bij heeft. Zoals eerder aangegeven speelde deze vraag in de discussie over de berichten dat Somaliërs tijdelijk Somalische kinderen in Nederland zouden opnemen als ware het hun kinderen om voordeel te trekken uit de kinderbijslag. De zienswijze van de betrokken ministers, dat deze praktijk in zijn algemeenheid niet onder mensenhandel is te brengen, impliceert dat van mensenhandel geen sprake is als het element arbeid of diensten ontbreekt.⁵⁴ Wat betekent dat voor de volgende casus?

Casus uitkeringsfraude (twijfelgeval)

In 1993 krijgt de Irakese A een vluchtelingenstatus, nadat hij in de asielpcedure onder heeft verklaard dat hij een vrouw en een kind heeft. A reist dan terug naar Irak, waar hij met de 15-jarige H in een gearrangeerd huwelijk treedt. A neemt H mee naar Nederland. In verband met haar leeftijd regelt hij voor H valse identiteitspapieren. Zij nemen ook op valse papieren een vijfjarige neefje van H mee en doen alsof hij hun zoon is. In Nederland krijgen H en haar neefje op grond van hun valse identiteit een verblijfsvergunning. Enkele jaren later volgt H's moeder. Zij doet zich voor als A's moeder. H weet dit niet. Haar moeder trekt bij hen in. A beweert dat zij hem €20.000 schuldig is voor de overkomst. Omdat H's moeder dat niet heeft, vertrekt zij en vraagt onder haar eigen naam asiel aan. Als de aanvraag wordt afgewezen, komt zij terug bij haar dochter en schoonzoon.

H en A krijgen twee kinderen. H gaat in het begin wel naar Nederlandse les, maar heeft nauwelijks sociale contacten. A mishandelt haar fysiek en seksueel en mishandelt ook de kinderen, in het bijzonder het neefje. A heeft meestal geen werk en hij verwaarloost H en de kinderen. Zij krijgt vrijwel geen geld en weet niet dat haar man jarenlang een uitkering naar gezinsnorm, kinderbijslag en een uitkering voor haar moeder ontvangt. Het is onduidelijk waar hij dit geld aan besteedt. A houdt altijd de oorspronkelijke en de vervalste documenten van zijn vrouw in zijn bezit. In 2002 vlucht H met haar kinderen en moeder naar een Blijf van mijn lijf huis. Daar leert zij over zaken als geld pinnen. H doet aangifte tegen A en verzoekt om een echtscheiding. Ook vragen H en haar moeder, onder de valse namen die zij nog steeds gebruiken, bijstand aan.

In 2004 loopt A tegen de lamp als hij werkt terwijl hij een uitkering ontvangt en hij vertelt over het illegaal inreizen van H en haar moeder. H en haar moeder zijn inmiddels, onder valse identiteiten, genaturaliseerd. Zij moeten €40.000 sociale zekerheid, ontvangen onder valse naam, terugbetalen. Het

⁵⁴ In een brief aan de Tweede Kamer van 18 april 2006 (*Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 22, p.3). Zie hierover ook Hoofdstuk 2.

gebruik van valse personalia heeft meer gevolgen, onder andere voor H's Nederlandschap. De politie kan/wil de aangifte van mishandeling die H onder haar valse naam deed en latere aangiftes onder haar echte naam niet aan elkaar koppelen. H werkt nu illegaal in de horeca. Zij en haar neefje zijn in psychiatrische behandeling. De andere kinderen zijn aangemeld bij het Bureau Jeugdzorg vanwege onaangepast gedrag dat waarschijnlijk het gevolg is van de mishandeling. A woont vlak bij H en bedreigt haar.

In deze complexe geschiedenis maakt H in ieder geval aanvankelijk, als minderjarig, niet bewust gebruik van de valse/vervalste documenten. Dat H de valse identiteit in Nederland blijft gebruiken houdt verband met de angst voor en meervoudige afhankelijkheid van haar gewelddadige echtgenoot. Is zij daarmee slachtoffer van uitbuiting in de zin van mensenhandel? Is er sprake van diensten als iemand zonder dat te weten meewerkt aan fraude door een ander? Verandert de kwalificatie, als duidelijker is dat de fraude gedwongen gepleegd werd, zoals in de volgende casus?

Casus deelnemen aan kindersmokkel (uitbuiting)

De Pakistaanse L trouwt vanuit Pakistan met de legaal in Nederland wonende K van Pakistaanse afkomst. Als L vervolgens naar Nederland reist, neemt zij tegen haar wil behalve haar eigen zoon uit een eerder huwelijk ook de zesjarige zoon van haar broer mee. Voor hem zijn valse papieren geregeld waarmee hij als L's schijnkind naar Nederland komt. Dit heeft K met L's broer afgesproken. L is het er niet mee eens, omdat ze het voor het kind beter vindt dat hij bij zijn ouders blijft. Zij wordt echter onder zware druk gezet om mee te werken en de papieren te tekenen. In Nederland mag over dit geheim niet gesproken worden. L's echtgenoot mishandelt haar en haar zoon ernstig. Het andere kind behandelt hij beter. Er zijn aanwijzingen dat de kinderbijslag voor beide jongens naar L's broer in Pakistan wordt gestuurd. K besteedt het in ieder geval niet aan de kinderen. L volgt een inburgeringscursus tot dat van haar man niet meer mag. Na enige tijd vlucht zij voor het geweld het huis uit. Ze neemt alleen haar eigen zoon mee. Via de docente van de inburgeringscursus komen zij in de opvang. L doet aangifte tegen K en scheidt van hem, maar ze vertelt niet over het kind dat nog bij K woont. Medewerkers van de opvang komen daar pas achter, als zij de kinderbijslag op L's naam overzetten. L zegt dan dat zij niets verteld heeft uit angst om door haar aandeel in het schijnouderschap in de problemen te komen. Uit bezorgdheid over L's neefje wordt er een melding gedaan bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Aangezien gedwongen criminaliteit is opgevat als een vorm van gedwongen diensten, kan beargumenteerd worden dat L is uitgebuit.

Discussiepunten

In §8.4.2 is betoogd dat de (vermeende) onvrijheid van slachtoffers om zich aan een uitbuitingssituatie te onttrekken besloten kan liggen in zeer slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. Dit geldt te meer wanneer die gepaard gaan met misbruik van een kwetsbare situatie door illegaliteit. Tegelijkertijd is het mogelijk dat iemand structureel te lange dagen werkt voor €2 per uur en toch geen slachtoffer van uitbuiting genoemd kan worden, zoals in de volgende casus.

Casus Iraanse asielzoeker (geen uitbuiting)

D is sinds 1999 met zijn vrouw en twee kinderen in Nederland. Het gezin is in afwachting van een vervolprocedure voor asiel. Zij mogen niet langer in een asielzoekerscentrum blijven en kunnen geen aanspraak meer maken op voorzieningen. Via een stichting hebben zij toch woonruimte. De stichting betaalt gas, licht en water. D wil echter geen leefgeld van de stichting. Daar zorgt hij zelf voor door illegaal te werken in een Turks koffiehuis. Om naar zijn werk te gaan rijdt D 50 km per dag op zijn brommer. De reiskosten worden niet vergoed. D werkt vijf dagen per week, tien uur per dag en verdient €100 per week. Hij durft geen opslag te vragen omdat het koffiehuis slecht loopt. Ondanks de onderbetaling heeft D een goede relatie met zijn baas. D begrijpt zijn eigen situatie en wil in ieder geval iets te doen om zijn gezin te onderhouden.

De arbeidsvoorwaarden zijn hier weliswaar beneden peil, maar de werknemer heeft de vrijheid om uit de situatie te stappen en een reëel alternatief in het leefgeld dat de stichting hem aanbiedt.

Het voor uitbuiting vereiste element van (vermeende) onvrijheid om weg te kunnen is in de discussie over concrete casus gerelativeerd voor die situaties waarin iemand een ander bewust onder gevaarlijke omstandigheden laat werken.⁵⁵ Daarom is de volgende casus een uitbuitingssituatie.

Casus gevaarzetting (uitbuiting)

V is illegaal in Nederland en werkt bij een agrarisch bedrijf onder grote tijdsdruk met een inpakmachine. Op een dag komt hij met zijn hand in de machine. Door dit ongeval raakt V een paar vingers kwijt. Hij wordt op staande voet ontslagen, zonder enige hulp of compensatie van de werkgever. V raakt gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Een ngo belt voor hem de AI om te vragen of tegen de werkgever actie kan worden ondernomen. V doet echter geen volledige melding, uit angst voor vreemdelingenrechtelijke consequenties voor hem en zijn oud-collega's. De AI weet dus niet om welk bedrijf het gaat en kan geen gerichte actie ondernemen.⁵⁶

De reactie van de AI op deze situatie is door de ngo's OKIA en Stek in *Onzichtbaar achter glas* beschreven. Drie AI regiokantoren zijn gebeld met de vraag wat er zou gebeuren als de man zich daar meldt. Het antwoord is telkens dat de kans groot is dat de vreemdelingendienst dan op de hoogte wordt gesteld van zijn illegaal verblijf (Benseddik & Bijl, 2004, p.139). Volgens de auteurs van *Onzichtbaar achter glas* illustreert deze casus, die overigens dateert van voor de inwerkingtreding van art. 273f Sr, de onverenigbaarheid van de twee taken van de AI om én over behoorlijke arbeidsomstandigheden te waken én illegale arbeid te bestrijden.

In §8.3.3 is betoogd dat uitbuiting de vorm kan aannemen van grove misstanden en dwang tot arbeid. Niet nodig is dat de uitbuiting op de werkplek of in een werkgever-werknemers-

⁵⁵ In januari 2007 toonde actualiteitenrubriek Netwerk twee reportages over de gevaarlijke arbeidsomstandigheden en ongelukken van Poolse uitzendkrachten bij enkele Nederlandse bedrijven. Dit leidde tot Kamervragen, die de staatssecretaris van SZW 6 februari 2007 beantwoordde (kenmerk brief ARBO/A&V/2007/1643).

⁵⁶ Deze casus is door een AI-medewerker en een medewerker van de betrokken ngo beschreven.

relatie zeggenschap heeft over het slachtoffer. Er zijn meerdere casus verzameld waarin iemand een ander dwingt om (op een normale werkplek) te werken en de inkomsten af te dragen. Hieronder volgen er drie en wordt telkens aangegeven waarom de casus wel of niet is gewaardeerd als uitbuiting.

Casus dochter is kostwinner (geen uitbuiting)

M komt op haar 15^e met haar moeder, broer en zus uit Turkije naar Nederland. Haar vader woont hier al. M heeft geen verblijfsvergunning, maar gaat wel naar school en krijgt ook een sofi-nummer. Wanneer haar vader het gezin verlaat, wordt M financieel verantwoordelijk voor het gezin. Haar moeder werkt niet, haar broer slechts af en toe. M betaalt de huur en andere vaste kosten. Zij werkt fulltime in een winkel, waar de omstandigheden normaal zijn. Als de M op haar 21^e ongehuwd zwanger wordt, zet haar moeder haar uit huis. M mag alleen terugkomen na een abortus of adoptie. Maar M wil het kind houden en bevalt in een opvanghuis. Aanvankelijk stuurt zij vanuit de opvang de uitkering die zij ontvangt nog naar haar moeder.

Hoewel het misbruik door de moeder van de loyaliteit en het verantwoordelijkheidsgevoel van haar dochter zo ver gaat dat degene die de huur betaalt uit huis wordt gezet, komen dwang en onvrijheid hier onvoldoende vast te staan. De casus zou anders beoordeeld moeten worden, als bekend was dat M ook als minderjarige al de kostwinner van het gezin was.

Casus zoon in familiebedrijf (uitbuiting)

K is een eenzame jongen van Turks-Koerdische afkomst. Hij heeft een gewelddadige vader. Op zijn 17^e doet K samen met zijn stiefmoeder aangifte van mishandeling. K's vader krijgt een celstraf. De vader heeft een eigen loonbedrijf. De enige werknemer in vaste dienst is een oom van K, wiens verblijfsvergunning afhankelijk is van dit dienstverband. Terwijl de vader zijn straf uitzit moet K van hem het bedrijf draaiende houden. Hierdoor kan hij niet naar school. Als de zaken niet goed lopen, bedreigt zijn vader hem vanuit de gevangenis en zet hem uit huis. K wil gaan logeren bij de oom die ook in het bedrijf werkt, maar dat mag niet van zijn vader. K komt in de crisisopvang. Omdat K's vader in de gevangenis zit en zijn stiefmoeder geen ouderlijk gezag heeft wordt een kinderschermingsmaatregel opgelegd. K blijkt vaker tegen zijn zin te hebben gespijeld, omdat hij moest tolken voor zijn stiefmoeder of werken in het bedrijf.

Het beeld dat naar voren komt is dat de jongen door het overwicht en (dreigen met) geweld van zijn vader geen andere keus heeft dan onbetaald voor hem te werken, al gaat dit ten koste van zijn opleiding. Bovendien wordt de arbeidstijdenwetgeving voor 17-jarigen overtreden.

In de laatste casus over uitbuiting door een ander dan de werkgever, die bovendien op de werkplek geen zeggenschap heeft, gaat over een illegaal die nauwelijks meer dan €1 per uur verdient. De onvrijheid ligt hier besloten in de combinatie van misbruik van een kwetsbare positie en zeer slechte arbeidsvoorwaarden, waar een ander van profiteert.

Casus identiteitsfraude (uitbuiting)

C, een Afrikaan die illegaal in Nederland is, wordt in voorlopige hechtenis gesteld in verband met uitzendwerk onder een valse naam. C werkte 18 maanden fulltime in een koekjesfabriek, terwijl het uitzendbureau een ander betaalde die het werk officieel had aangenomen. C kreeg daarvan €50 per week. Dit komt aan het licht als het uitzendbureau in de fabriek C aantreft in plaats van de verwachte uitzendkracht. C vertelt zijn advocaat heel weinig over de persoon die het grootste deel van zijn loon opstrijkt. Dit kan zijn uit angst of de hoop om in de toekomst weer zo werk te vinden. C krijgt een celstraf, waarna hij in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst. Niet bekend is of de rol van de profiteur(s), uitzendbureau of inlener is onderzocht.

8.5 Risicosectoren

8.5.1 Inleiding

In welke economische sectoren komt overige uitbuiting in Nederland voor? In de literatuur wordt de al dan niet illegale arbeid van migranten vaak geassocieerd met zogenaamde *three D jobs*. De drie D's staan voor *dirty, dangerous* en *degrading*. Ook in Nederland verrichten migranten die niet gerechtigd zijn om hier te werken vooral weinig gewaardeerd en laagbetaald werk. Illegale arbeid is een substantieel deel van de onderkant van de Nederlandse economie (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.32). Werkgevers vinden voor onaangename, laagbetaalde klussen moeilijk andere arbeidskrachten. Zo werden in 2003 asielzoekers, onder wie alleenstaande minderjarige asielzoekers, illegaal ingezet bij het ruimen van pluimvee tijdens de vogelpest.⁵⁷ Dit voorbeeld – een crisissituatie – illustreert tevens de factoren tijdsdruk en plaatsgebondenheid van werk die bevorderlijk kunnen zijn voor illegale arbeid en misstanden als het overtreden van de regels voor de arbeidstijden van kinderen. Het risicogebied van overige uitbuiting overlapt deels met de *three D jobs*. Misstanden worden veelal gesignaleerd in arbeidsintensieve productieprocessen waarin laagbetaalde arbeidskrachten eenvoudig werk verrichten. Zeker waar winstmarges klein zijn, personeelkosten een belangrijk deel van de productiekosten vormen en werkzaamheden geen expertise vereisen is er vraag naar zo goedkoop en flexibel mogelijke arbeid. Dit vergroot het risico van tewerkstelling onder slechte omstandigheden, al dan niet gefaciliteerd door malafide tussenpersonen.

De ILO (2005, p.63) wijst op drie trends die het bestaan van extreem slechte arbeidsomstandigheden, ook in de geïndustrialiseerde landen, mede verklaren: de toevoer van arbeidsmigranten, steeds fellere concurrentie tussen producenten en deregulering van de arbeidsmarkt. Ook Cyrus (2005, p.2) wijst op het verband tussen overige uitbuiting en de internationalisering van de arbeidsmarkt, de internationale concurrentiepositie van ondernemingen en het verschil in rijkdom tussen landen. In zoverre vormt het een schaduwzijde van globalisering (Cyrus, 2005, p.2). Door globalisering is de behoefte aan mobiliteit en

⁵⁷ Dit leidde tot onderzoek door het Functioneel Parket, de SIOD en de Algemene Inspectiedienst en tot Kamervragen aan de minister van SZW, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V & I) en de staatssecretaris van Financiën. Zie: http://home.szw.nl/actueel/dsp_publicatiesindex.cfm?set_id=122.

flexibiliteit van arbeid een economische realiteit geworden. Dit is relevant omdat werkgevers aan buitenlandse werknemers makkelijker onbehoorlijke voorwaarden en omstandigheden lijken op te leggen (Anderson, 2005, p.29). De Nederlandse arbeidsmarkt trekt uit armere landen weinig gekwalificeerde arbeidsmigranten aan (AIV, 2004, p.33). De inzet van flexibelere en goedkopere, want buitenlandse werknemers lijkt (vooral nog) vooral te spelen bij laaggeschoolde arbeid. Dit zijn juist de sectoren waar het werk vaak vies en onaantrekkelijk is en waar de informele arbeidsmarkt zich op richt.

In het Westen is de informele economie⁵⁸ onderdeel van de overlevingsstrategie van mensen die geen toegang hebben tot de formele arbeidsmarkt.⁵⁹ Hoewel informele economie en illegale tewerkstelling twee verschillende dingen zijn, gaan zij vaak samen. Dat illegale tewerkstelling in Nederland veel voorkomt, blijkt niet alleen uit het onderzoek van Van der Leun en Vervoorn. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in 2005 het nalevingsniveau van de WAV in verschillende sectoren laten onderzoeken. In een anonieme enquête onder werkgevers geeft 19% van de respondenten aan in de voorafgaande twaalf maanden één of meer vreemdelingen in dienst te hebben gehad in overtreding van art. 2 van de WAV (Mosselman, 2005, p.ii). Geschat wordt dat 40% van de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen afkomstig is uit de nieuwe EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. In de landbouw, horeca en bouw ligt het percentage werkgevers die melden in het laatste jaar mensen illegaal tewerk gesteld te hebben op respectievelijk 20%, 23% en 28% (Mosselman, 2005, p.13). Kleine werkgevers geven vaker aan gebruik te maken van illegale arbeid dan grote. Bij uitzendwerk is het risico van illegale tewerkstelling bijzonder groot, want 42% van de inleners zegt niet altijd de identiteitspapieren van uitzendkrachten te controleren. Het zou interessant zijn te weten of dit verband houdt met de deregulering van de uitzendbranche.⁶⁰

Door haar clandestiene aspecten blijft de informele economie tot op zekere hoogte ongrijpbaar. Malafide 'facilitators' doen hier hun voordeel mee. Zo heeft, volgens inspecteurs van de AI, malafide arbeidsbemiddeling vaak de vorm van vluchtig en soms zelfs onzichtbaar ondernemerschap. Ook andere respondenten noemen in verband met misstanden arbeidsbemiddelaars die niet zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en/of regelmatig verdwijnen, al dan niet door faillissement, om de pakkans te verkleinen en hun financiële verplichtingen, zoals het uitbetalen van werknemers, te ontlopen. In dit soort afgeschermd circuits kunnen werknemers zich slecht weren tegen misstanden. Zeker wanneer zij kwetsbaar zijn door bijvoorbeeld illegaal verblijf, meervoudige afhankelijkheid of sociaal isolement kunnen zij hun (arbeids)rechten moeilijk doen gelden. Dat uitbuiting zich vaak in

⁵⁸ Deze term werd oorspronkelijk gebruikt voor bepaalde vormen van ondernemerschap in ontwikkelingslanden. De informele economie is wel gedefinieerd als 'productive or work activities hidden from or ignored by the state for tax, social security and/or labour law purposes but which are legal in all other respects' of als 'activities aimed at producing a positive effect on income, for which the terms of legislation and regulations applicable are not met' (CGKR, 2005, p.75).

⁵⁹ Het aandeel van de zogenaamde schaduw economie in het bruto binnenlands product van de Europese Unie wordt geraamd op tussen de 7% en 16% (mededeling van de Commissie d.d. 4 juni 2004, p.12).

⁶⁰ In 1998 werd het vergunningstelsel voor de uitzendbranche afgeschaft.

verscholen situaties voordoet, blijkt ook uit de door BNRM verzamelde casus over huishoudelijk werk en etnisch ondernemerschap,⁶¹ waar misstanden buitenstaanders en autoriteiten kunnen ontgaan. Het verband tussen etnisch ondernemerschap en het risico van uitbuiting is echter niet eenduidig. Etnisch ondernemerschap kan zowel een vangnet als een wurggreep zijn voor migranten die Nederland niet kennen en weinig kans maken op de arbeidsmarkt.

Ten slotte lijkt het risico van overige uitbuiting in bepaalde regio's groter dan in andere. Zo is er een verhoogd risico in de grote steden en omliggende agrarische gebieden, vanwege de relatief grote populatie illegale arbeidskrachten in die steden. In grensstreken kunnen kwaadwillende werkgevers de afhankelijkheid en onwetendheid over de eigen rechtspositie van werknemers vergroten door hen in verschillende landen te huisvesten en/of laten werken. Bovendien is grensoverschrijdende uitbuiting lastiger te signaleren en op te sporen. Spapens en Fijnaut (2005) concluderen op grond van onderzoek naar transnationale (georganiseerde) criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn, dat in dit sterk verstedelijkte grensgebied mensensmokkel met inbegrip van illegale tewerkstelling voorkomt – een combinatie die onder omstandigheden kan duiden op overige uitbuiting.

8.5.2 Relevante sectoren

De casus die BNRM heeft verzameld bevestigen dit algemene beeld. De casuïstiek komt uit 16 sectoren, maar van de meest genoemde sectoren is bekend dat er illegale arbeid voorkomt. Tabel 8.4 toont dat respondenten de meeste casus kennen uit de horeca (29), huishoudelijk werk (19), uitzendbranche (15) en land- en (glas)tuinbouw (14). De horeca omvat verschillende soorten gelegenheden, maar Chinese restaurants zijn de voornaamste subcategorie. Opvallend bij het huishoudelijk werk is dat de casus over misstanden in deze sector niet zelden in familieverband speelden.

Na de vier meest genoemde sectoren volgen de voedselindustrie, met onder meer de vlees- en visverwerking, de pluimvee-industrie en Turkse bakkerijen, fabriekswerk, gedwongen criminaliteit, bouw en kluswerkzaamheden, transport en logistiek, inclusief havenarbeid, markt en winkels en ten slotte schoonmaak. Sectoren waaruit slechts één casus bekend is vallen onder 'overig'.⁶²

⁶¹ Zie over etnisch ondernemerschap bijvoorbeeld Rijkschroeff, 1998, pp.16-23.

⁶² Overige bedrijfstakken waaruit respondenten signalen van uitbuiting kennen zijn marktwezen, detailhandel, garages en autobedrijven, metaalindustrie, afvalverwerking en confectie.

Tabel 8.4 Aantal casus over indicatoren van uitbuiting, per sector⁶³

Sector	Aantal casus over indicatoren van uitbuiting
Horeca	29
<i>waarvan Chinese horeca</i>	<i>11</i>
Huishoudelijk werk, incl. op kinderen passen	19
<i>waarvan bij familie</i>	<i>9</i>
Uitzendbranche	15
Land- en (glas)tuinbouw	14
Voedselindustrie	11
Fabriekswerk	8
Criminaliteit	7
Bouwnijverheid	6
Transport en logistiek	5
Markt en winkels	5
Schoonmaak	5
Overig	10

Bepikt tot de casus die gekwalificeerd zijn als uitbuiting ziet de verdeling over bedrijfstakken er iets anders uit. Uit de horeca, de sector met de meeste casus over slechte arbeidssituaties, komen minder gevallen van *grote* misstanden dan uit huishoudelijk werk, land- en tuinbouw en uitzendbranche.

Tabel 8.5 Aantal casus over uitbuitingssituaties, per sector⁶⁴

Sector	Aantal casus over uitbuitingssituaties
Horeca	8
<i>waarvan Chinese horeca</i>	<i>3</i>
Huishoudelijk werk, incl. op kinderen passen	11
<i>waarvan bij familie</i>	<i>6</i>
Uitzendbranche	10
Land- en (glas)tuinbouw	11
Voedselindustrie	5
Fabriekswerk	4
Criminaliteit, incl. fraude	4

⁶³ Het totaal in de tabel overtreft het totale aantal verzamelde casusbeschrijvingen (119), omdat één casus over meerdere sectoren kan gaan.

⁶⁴ Het totaal in de tabel overtreft het totale aantal casus die uitbuiting opleveren (54), omdat één casus over meerdere sectoren kan gaan.

Sector	Aantal casus over uitbuitingssituaties
Bouwnijverheid	3
Transport en logistiek	3
Markt en winkels	2
Schoonmaak	2
Overig	2

In de Tabellen 8.4 en 8.5 ontbreken de casus die wel indicatoren van uitbuiting bevatten maar niet bij een economische sector zijn onder te brengen. Het gaat om situaties waarin het aspect arbeid ontbreekt maar iemand, door middel van dwang of listen en zonder daar profijt van te hebben, met grote schulden wordt opgezadeld. In §8.3.2 is hiervan een voorbeeld gegeven.

8.5.3 Bespreking van relevante sectoren

*Huishoudelijk werk*⁶⁵

Nederland kent geen traditie van het tegen betaling uitbesteden van huishoudelijke taken. Dit heeft te maken met het klassieke kostwinnermodel dat in Nederland, in vergelijking met een aantal andere West-Europese landen, lang stand heeft gehouden. Dat verandert nu snel. Met het groeiend aantal tweeverdieners en de vergrijzing groeit de vraag naar betaalbare kinderopvang en andere persoonlijke dienstverlening.⁶⁶ De literatuur bevat aanwijzingen dat illegale arbeid binnen huishoudens toeneemt en dat dit een risico van misstanden meebrengt (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.33). Dat laatste wordt door BNRM met voorbeelden gestaafd.

Tewerkstelling bij mensen thuis is weinig zichtbaar en moeilijk te controleren. Daarnaast kan het, zeker voor buitenlandse werknemers die bij hun werkgever wonen, sociaal isolement en meervoudige afhankelijkheid in de hand werken. Bovendien zijn zij doorgaans niet aangesloten bij een vakbond⁶⁷ en ontbreekt een CAO. Dit zijn factoren die het voor een werkster/oppas moeilijk maken zich tegen misstanden te weren. Hoewel illegaal verblijf of illegale arbeid hier aan bijdragen, blijken ook vreemdelingen die mogen werken slachtoffer te worden van uitbuiting in deze sector. Alle verzamelde casus over deze sector, op één na, gaan over buitenlandse vrouwen of meisjes en de meeste hebben betrekking op allochtone werkgevers.

⁶⁵ Voor een uiteenzetting van het Nederlands beleid inzake huishoudelijk werk en een vergelijking daarvan met het Belgisch, Frans en Duits beleid, zie Ruijschoot, 2006, pp.35-41.

⁶⁶ De overheid en politiek erkennen de problemen rond de persoonlijke dienstverlening. De Tweede Kamer heeft hierover advies ingewonnen bij de Raad voor Werk en Inkomen, die in het rapport *Huis houden op de markt. Advies persoonlijke dienstverlening* o.a. voorstelt om de mogelijkheid te creëren 'zwart' werk in en om het huis toe te staan tot een bedrag van €500 per maand.

⁶⁷ In juni 2006 leidde bemiddeling van een aantal migrantenorganisaties zoals de *Commission for Filipino Migrant Workers* ertoe dat de eerste groep (illegale) Filipijnse 'migrant domestic workers' lid werd van de ABVA KABO.

Casus Marokkaans meisje (uitbuiting)

Op haar tiende wordt L in Marokko door haar armlastige moeder meegegeven aan een Marokkaanse familie die in Nederland woont. Met dit gezin reist L onopgemerkt, illegaal Nederland in. Sommige kinderen in het gezin zijn ouder dan L. Ze wonen in een klein huis. Als een 24-uurs hulp moet L “alles” in het huishouden doen. Zij krijgt geen loon en gaat niet naar school. Het meisje mag niet naar buiten en heeft verder alleen contact met mensen die op bezoek komen. L wordt geïntimideerd en geslagen. Na enkele jaren loopt ze weg. Via een voorbijganger en de politie komt L in de noodopvang. Vervolgens stelt de rechter L, die in Nederland geen familie heeft en ernstig achterloopt in haar ontwikkeling, onder voogdij van Bureau Jeugdzorg. L krijgt een verblijfsvergunning en wordt in een leefgroep geplaatst en later in een huis voor licht verstandelijk gehandicapten. De respondent weet niet of er aangifte is gedaan tegen het gezin waar L jarenlang werkte.

Dit meisje moet de hele dag beschikbaar zijn, mag niet naar school of buiten spelen, wordt fysiek mishandeld en krijgt voor haar werk alleen kost en inwoning. Op al deze punten komt de casus overeen met de zaak Siliadin, waarin het EHRM dienstbaarheid vaststelde.⁶⁸

In de verzamelde casus over huishoudelijk werk komen drie bijzondere typen werkgever voor: de (schoon)familie van het slachtoffer, ‘au pair-gastgezinnen’ en buitenlandse diplomaten.

Huishoudelijk werk voor de (schoon)familie

De meeste opgetekende gevallen van slavernijachtige tewerkstelling in het huishouden spelen in familieverband. Sommige echtgenotes en (schoon-/stief)dochters worden gereduceerd tot onbetaalde dienstmeisjes. Deze vrouwen zijn veelal legale immigranten, maar hun verblijfstitel is (aanvankelijk) afhankelijk van hun relatie met een partner of familie. In het ergste geval is het slachtoffer minderjarig en worden opsluiting en geweld niet geschuwd. Bij deze casus rijst vaak de vraag hoe belangrijk het element arbeid is in de totale situatie van misbruik en onvrijheid. Maar ook: wanneer is er geen sprake meer van een normale, zij het traditionele taakverdeling, maar van een verkapte arbeidsrelatie en uitbuiting? In §8.4.3 is beschreven hoe een Indiase huwelijksmigrante wiens echtgenoot zwakbegaafd bleek werd uitgebuit. Ook in de volgende casus zijn de slachtoffers ingezet als sloofjes in het huishouden van hun gewelddadige schoonfamilies.

Casus Turkse huwelijksmigrante 1 (uitbuiting)

A groeit op in een traditionele omgeving in Turkije. Zij is alleen naar de lagere school geweest. Als zij begin twintig is, ontmoet A een Turkse Nederlander. Hij vertelt haar dat hij in Nederland een goed inkomen en eigen huis heeft en dat zij zich daar verder kan ontplooiën. Ze trouwen. A komt naar Nederland en krijgt een afhankelijke verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot. Haar man blijkt geen eigen huis te hebben. Ze wonen bij zijn ouders. Daar wordt A door haar man en schoonfamilie, onder wie haar schoonzus en schoonmoeder, geslagen en vernederd. A krijgt enkel bevelen en wordt gedwongen veel werk in het huishouden te doen. Als zij niet hoeft te werken, moet A op haar kamer blijven. A's echtgenoot is vaak weg, zonder dat zij weet waarheen. A raakt in een sociaal isolement. Na

⁶⁸ Over *Siliadin vs. Frankrijk* zie §8.4.2 en Hoofdstuk 2. Voor meer informatie zie ook Cullen, 2006.

onbekende tijd weet ze te vluchten en komt via de politie in de vrouwenopvang. Zij doet aangifte van mishandeling en regelt een echtscheiding. A moet in behandeling voor psychische klachten in verband met de mishandeling. Van haar opa hoort A dat haar ex-schoonfamilie haar zwart maakt bij haar ouders. De opvang houdt rekening met represailles van zowel de schoonfamilie als A's eigen familie. Na enkele maanden vertrekt A met onbekende bestemming. Men vermoedt dat zij verliefd is geworden. De vermissing wordt bij de politie gemeld.

Casus Turkse huwelijksmigrante 2 (uitbuiting)

D, een laagopgeleide Turkse, is nog geen 20 als zij (legaal) voor gezinsvorming naar Nederland komt. Haar echtgenoot is Nederlands, maar hun families komen uit hetzelfde dorp in Turkije. Het is een gearrangeerd huwelijk. D woont met haar man bij zijn ouders. D moet bij haar schoonfamilie al het huishoudelijke werk doen. Zij wordt door haar man fysiek mishandeld en door hem en zijn ouders vernederd. D mag niet alleen naar buiten, zelfs niet voor boodschappen. Omdat zij in huis moet blijven, kan zij nauwelijks contacten leggen buiten de familie of de Nederlandse taal en samenleving leren kennen. D mag ook niet vrijuit spreken met vrienden of familie in Turkije. Sinds haar migratie is D één keer in Turkije geweest. Zij probeerde toen daar te blijven, maar haar ouders stuurden haar met haar man mee. Uiteindelijk komt D in de vrouwenopvang. Vanwege haar taalprobleem en onbekendheid met de Nederlandse samenleving heeft D veel begeleiding nodig. Ook heeft zij, doordat ze jaren zo is behandeld, een hele lage zelfwaardering. D vraagt een echtscheiding en zelfstandige verblijfsvergunning aan en doet aangifte. Dit leidt tot een politie-onderzoek.

Gelet op het geweld dat vrouwen in deze situaties hebben moeten verduren, is het niet verwonderlijk dat de aandacht van hulpverleners niet in de eerste plaats uitgaat naar mogelijke uitbuiting.

Huishoudelijk werk als 'au pair'

Het hoofddoel van een verblijf als au pair moet zijn de Nederlandse samenleving en cultuur te leren kennen. Een au pair krijgt daarvoor een éénjarige verblijfsvergunning gekoppeld aan een bepaald gastgezin.⁶⁹ De au pair woont bij dat gezin en verricht er, op voet van gelijkheid met de gezinsleden en in ruil voor onderdak en zakgeld, licht huishoudelijk werk. Aan deze arbeid zijn voorwaarden verbonden, waardoor de au pair en het gastgezin niet in een arbeidsrelatie staan tot elkaar. Is de overeenkomst tussen au pair en gastgezin wel vooral op arbeid gericht, dan overtreden zij de au pair regeling en gelden de rechten en plichten die uit een arbeidsovereenkomst voortvloeien, bijvoorbeeld het recht op minimumloon.⁷⁰

De media berichten met een zekere regelmaat over misbruik van de au pair regeling en schetsen dan het beeld dat veel 'au pairs', al dan niet in het bezit van de juiste verblijfsvergunning, feitelijk onderbetaalde huishoudsters of oppassen zijn. In België, dat een vergelijk-

⁶⁹ De au pair kan van gastgezin veranderen, mits zij en het nieuwe gezin aan de voorwaarden voldoen. De verblijfsvergunning blijft echter voor één jaar geldig. De au pair is dus minder dan een jaar beschikbaar voor het nieuwe gastgezin, wat voor veel gezinnen onaantrekkelijk zal zijn (Kohlmann, 2003, p.39). In het Verenigd Koninkrijk wordt een au pair visum afgegeven voor twee jaar (Anderson e.a., 2006, p.43).

⁷⁰ Hiervan was sprake in de zaak waarin het Hof Leeuwarden op 11 december 2004 de loonvordering van een Poolse 'au pair' tegen haar Nederlandse 'gastgezin' op grond van een arbeidsovereenkomst in art. 7:160 BW heeft toegewezen.

bare au pair regeling en dezelfde verhalen kent, gaan stemmen op om zich te bezinnen op het nut van de regeling. Er zijn immers andere mogelijkheden voor culturele uitwisseling, zonder mensen in de precare positie te brengen dat zij wel bepaalde arbeid moeten verrichten maar niet de rechtspositie van een werknemer hebben (Bucquoye, 2003, p.49).

In Nederland heeft het Ministerie van Justitie in 2003 het gebruik van de au pair regeling laten evalueren. Uit de evaluatie komt naar voren dat een deel van de au pairs zwaarder werk doet of meer uren werkt dan toegestaan en dat 40% van de au pairs klachten heeft over het verblijf in Nederland. Die gaan vooral over de hoeveelheid huishoudelijk werk en kinderopvang en de bejegening. De evaluatie bevat nauwelijks aanwijzingen voor grove misstanden (Miedema e.a., 2003).

Naar aanleiding van deze evaluatie is bij de IND tijdelijk een meldpunt voor klachten van au pairs ingericht. Dit meldpunt, waarover au pairs en gastgezinnen tijdens de aanvraag van de verblijfsvergunning worden geïnformeerd, heeft van juni 2004 tot december 2005 zes meldingen ontvangen. Dit aantal moet worden afgezet tegen de 761 au pair verblijfsvergunningen die sinds 2000 gemiddeld per jaar zijn afgegeven.⁷¹ Van de zes klachten kwamen de meeste via au pair bemiddelingsbureaus en betroffen meer moeten werken dan toegestaan. Van geweld is in geen van de zes zaken iets gebleken. Bij misbruik door een gastgezin wordt de vergunning ingetrokken.⁷² Indien het is bestraft met een boete of onherroepelijke veroordeling, bijvoorbeeld op grond van de WAV, dan wordt het gastgezin voor vijf jaar uitgesloten van de au pair regeling.

Ook BNRM heeft geen gevallen gevonden van uitbuiting van au pairs die nog geen jaar in Nederland zijn en bij het opgegeven gastgezin wonen. Dit betekent niet dat er geen reden is om bedacht te zijn op uitbuiting van au pairs die niet voldoen aan de voorwaarden van hun verblijfsvergunning. Noch in de evaluatie noch bij het meldpunt komen au pairs in beeld die langer dan een jaar in Nederland zijn of van gastgezin zijn veranderd zonder hun verblijfsvergunning te wijzigen. Het ligt ook niet voor de hand dat een au pair zonder geldige verblijfstitel of zonder zicht op een alternatief gastgezin de IND belt met klachten. Andere organisaties hebben wel zicht op de arbeidssituaties van ongedocumenteerde 'au pairs'. Zo kent een ngo voor hulpverlening aan en belangenbehartiging voor (illegale) au pairs en arbeidsmigranten de volgende casus.

⁷¹ Het gaat hier om inwilligingen van aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf met verblijfsdoel 'au pair'. Ook niet-mvv-plichtige au pairs horen een verblijfsvergunning als au pair te hebben, maar dat weten zelfs veel bonafide au pairbureaus niet. Het aantal aanvragen daalt, terwijl de behoefte aan hulp in het huishouden groeit. Dit houdt mogelijk verband met de uitbreiding van de EU.

⁷² Dit is de enige sanctie die de IND kan opleggen. Verder kan het alleen adviseren en bemiddelen. Ook de onderzoeksbevoegdheden van het IND-meldpunt zijn beperkt.

Casus 'au pair' (uitbuiting)

De Filippijnse V komt als au pair naar Nederland. In haar eerste gastgezin, via via gevonden, moet V, ondanks andere afspraken op papier, niet alleen voor de kinderen zorgen maar ook steeds meer huishoudelijk werk doen en werken op zaterdagen. Zonder dat zij dit weet wordt V illegaal, omdat het gezin haar niet aanmeldt. Als er ruzie ontstaat, gaat V naar een ander gezin, waar dezelfde problemen spelen: er wordt geen verblijfsvergunning geregeld en V moet te veel werken. V gaat naar een derde gastgezin. Hier moet zij onder meer het huis en zwembad schoonmaken, de hond uitlaten, koken voor de zonen van 15 en 18 en 's avonds en in het weekend beschikbaar zijn om gasten te bedienen. V is feitelijk het dienstmeisje en verdient €450 tot €500 per maand. Zij beschikt niet over haar paspoort en is bang voor de moeder in het gezin die haar wispelturig behandelt. Na meer dan een jaar illegaal verblijf komt V bij een ngo die probeert te bemiddelen. Haar baas zegt dat ze de registratie en verzekering van V zal regelen, maar maanden later is de situatie onveranderd. Dan biedt het gastgezin V een lening aan van €1.000 om een huis te kunnen bouwen in de Filippijnen. De ngo waarschuwt dat dat haar nog afhankelijker maakt, maar V tekent toch. V's arbeidsomstandigheden blijven slecht. Zo mag ze niet rusten, als ze ziek is. Als het haar te veel wordt, vertrekt ze. Omdat de situatie onbemiddelbaar is haalt de ngo voor V haar spullen op bij het gezin. V geeft het geleende geld terug en krijgt in ruil daarvoor haar paspoort. De ngo wil een advocaat vragen of ze achterstallig loon kan vorderen.

Op basis van het BNRM-onderzoek kan niet worden vastgesteld dat uitbuiting van au pairs met een geldige verblijfsvergunning – au pairs die nog geen jaar in Nederland zijn en bij het gastgezin wonen waarvoor hun vergunning is afgegeven – voorkomt. Toch brengt de verblijfsstatus au pair bijzondere risico's mee. Zeker wanneer au pairs langer dan een jaar in Nederland zijn of van gastgezin veranderen zonder het te melden, verkeren zij in een uiterst kwetsbare positie.

Huishoudelijk werk voor diplomaten

De derde groep huishoudelijk werkers die extra risico loopt is het buitenlands personeel van buitenlandse diplomaten. Deze werknemers zijn zo kwetsbaar, niet alleen door meervoudige afhankelijkheid en een weinig zichtbare werkplek maar ook door de (juridische) status van hun werkgevers en het feit dat Nederlands recht niet automatisch van toepassing is op hun arbeidssituatie.

Het buitenlands personeel van diplomaten heeft zowel vreemdelingenrechtelijk als arbeidsrechtelijk een bijzondere status. Sommige diplomaten kunnen een beperkt aantal bedienden naar Nederland laten komen op grond van een geprivilegieerd document, dat wordt afgegeven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). Er zijn bijna 240 mensen met een geprivilegieerd document. Voordat BuZa dit document afgeeft, controleert het de arbeidsovereenkomst die eraan ten grondslag ligt. De afgelopen jaren is deze controle strenger geworden. Zo worden diplomaten nu geïnformeerd over het Nederlandse minimumloon en dienen ten minste dit loon overeen te komen. De controle kent echter beperkingen. Het staat diplomaat en bediende bijvoorbeeld vrij om een ander recht dan het Nederlandse van toepassing te laten zijn op hun overeenkomst. Daarbij komt dat de diplomatieke onschendbaarheid zich soms uitstrekt over het handelen van diplomaten als privé-persoon.

Dat deze omstandigheden kunnen leiden tot uitbuiting in de huishoudens van diplomaten is bekend uit buitenlandse literatuur. Zo blijkt uit onderzoek van de Raad van Europa dat de meeste slachtoffers van de bekende gevallen van huisslavernij in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje, Italië en Oostenrijk voor diplomaten werken (Connor, 2001, p.1). BNRM kent één casus over uitbuiting in deze context in Nederland.

Casus diplomatieke bediende (uitbuiting)

De 23-jarige, Ethiopische P komt op een geprivilegieerd document naar Nederland om huishoudster en oppas te worden bij een Egyptische diplomaat. De werkgever betaalt haar reis en haalt P op van Schiphol. P geeft haar paspoort aan hem en krijgt het daarna niet meer terug. In het diplomatengezin werkt P vrijwel non-stop. Zij zorgt voor de kinderen en doet huishoudelijk werk als wassen, strijken, koken en schoonmaken. P heeft geen vrije dagen en moet dag en nacht voor haar werkgevers klaar staan. Ze woont bij het gezin, maar heeft geen eigen kamer en slaapt bij de kinderen. P krijgt weinig eten en weinig slaap. Ze mag niet alleen naar buiten en wordt, als de werkgevers weg zijn, in huis opgesloten. P mag ook niet naar haar eigen kerk en de werkgevers proberen haar te bekeren. Bovendien slaat de vrouw des huizes P, soms met een schoen of speelgoed. Ook stompt zij haar en trekt aan haar haren. P kan één keer in de twee maanden haar moeder in Ethiopië bellen. De arbeidsovereenkomst vermeldt een maandsalaris van \$150. Partijen zouden hebben afgesproken dat \$100 daarvan maandelijks naar P's familie in Ethiopië wordt gestuurd. Feitelijk werkt P echter voor kost en inwoning. Zij krijgt slechts twee keer een klein bedrag voor kleding.

Na ongeveer drie jaar weet P te vluchten. De diplomaat meldt bij BuZa dat P wordt vermist en haar verblijfstitel vervalt. P vraagt asiel aan. Tijdens die procedure wordt niets gedaan met P's verklaringen over de strafrechtelijk relevante toestanden in haar arbeidsverleden. De aanvraag wordt afgewezen, maar P blijft in Nederland. Via de STV krijgt zij een advocaat. Tegen haar ex-werkgevers doet P aangifte van mishandeling en wederrechtelijke vrijheidsberoving. In de aangifte noemt P, die analfabeet is, geen volledig adres. Vanwege gebrek aan informatie en de diplomatieke status van de werkgevers gebeurt er weinig met de aangifte. Deze omstandigheden maken ook het instellen van een loonvordering lastig. Na lange tijd weet de advocaat de naam van de werkgever bij de overheid te achterhalen, maar hij blijkt al niet meer in Nederland te wonen.

Zelfs als de werkgever \$150 had betaald, ligt het loon ver beneden het Nederlandse minimumloon. Het contract is op meer punten strijdig met minimumnormen uit het Nederlandse arbeidsrecht. Volgens BuZa zou het in een dergelijk geval tegenwoordig – de casus dateert uit 2000 of 2001 – geen geprivilegieerd document afgeven.

Op de daadwerkelijke woon- en werksituatie van bedienden met een geprivilegieerd document heeft BuZa weinig zicht. Het ministerie hoort vrijwel nooit klachten van bedienden. Dit kan betekenen dat zich zelden misstanden voordoen of dat werknemers niet weten dat zij met klachten bij BuZa terecht kunnen. Het laatste is niet ondenkbaar, omdat de bedienden in een isolement kunnen verkeren, niet zijn voorgelicht over hun rechten en nooit op het ministerie hoeven te verschijnen. De overheid zou proactiever beleid kunnen voeren richting deze specifieke groep migranten en hun werkgevers, zoals bijvoorbeeld in België gebeurt.

Belgisch beleid ten aanzien van diplomatiek huispersoneel

In België, dat een grote diplomatieke gemeenschap heeft, zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Tewerkstelling betrokken bij een voorlichtingscampagne onder werkksters, hun werkgevers en eerstelijnsdiensten over de rechten van buitenlands huishoudelijk personeel. De campagne, die zich deels specifiek richt op diplomatiek personeel, is geïnitieerd door ngo's en wordt gesteund door vakbonden en werkgeversorganisaties. Voorts onderhoudt het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken contact met de buitenlandse bedienden van diplomaten. Voorafgaand aan de visumafgifte hebben zij op de Belgische ambassade in het land van herkomst een gesprek over zijn arbeidsovereenkomst, zodat zeker is dat die wordt begrepen. Eenmaal in België moeten bedienden in persoon een id-kaart afhalen op het ministerie. Bij deze gelegenheid spreken zij weer met een ambtenaar. Daarna dienen de huisbedienden ieder jaar op het ministerie de kaart te verlengen. Zij kunnen dan vragen stellen of problemen melden. Ten slotte weten de bedienden dat zij ook buiten dit bezoek contact kunnen opnemen met het ministerie en maken hier gebruik van. Bij klachten over uitbuiting verwijst het ministerie de werknemer naar instanties die opvang en begeleiding kunnen bieden. In 2004 gebeurde dit zes keer. Toch kunnen ook in België slachtoffers van overige uitbuiting weinig ondernemen tegen hun werkgever, als die door diplomatieke immuniteit wordt beschermd tegen opsporing en vervolging. Onderzoek leidt meestal tot een onuitvoerbaar loonvordering.

Land- en (glas)tuinbouw⁷³

In 2004 publiceerden de ngo's OKIA en Stek het onderzoek *Onzichtbaar achter glas* over illegale tewerkstelling in de Westlandse glastuinbouw. De auteurs constateren dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van illegale arbeiders in de glastuinbouw verslechteren als gevolg van schaalvergroting, toenemende automatisering, groeiende internationale concurrentie en de omslag van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt, waarin tuinders afhankelijk zijn van de wensen van steeds grotere afnemers (Benseddik & Bijl, 2004, pp.10, 21). In deze context proberen agrariërs de loonkosten te drukken en de arbeidsproductiviteit op te voeren. Hierbij komt, aldus Benseddik en Bijl, dat zij het personeelsbestand moeten afstemmen op de wisselende bedrijfsdrukke, terwijl er een tekort is aan beschikbare, legale krachten voor piekperioden (2004, pp.36, 44). Volgens de auteurs is in 1998, met de inwerkingtreding van de *Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs* (WAADI), gebleken dat deze seizoensarbeid een belangrijke markt is voor arbeidsbemiddelaars. Door de WAADI verviel hun vergunningplicht en binnen enkele maanden groeide het aantal uitzendbureau's dat zich op het Westland richt van enkele tientallen tot ongeveer 1600, waaronder veel kleine intermediairs van Turkse afkomst (2004, pp.48, 73). De illegale arbeid in het Westland is nu dan ook grotendeels inleenarbeid (Benseddik & Bijl, 2004, p.170).

Uit het onderzoek van OKIA en Stek blijkt ook dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden slechter zijn voor illegale uitzendkrachten dan voor de krimpende groep illegale werknemers rechtstreeks in dienst bij een tuinder (2004, p.106). Misstanden betreffen onderbetaling, onregelmatig of helemaal niet betaald worden, geen toeslag voor overuren en nachtwerk, moeten werken bij ziekte of zwangerschap, niet mogen praten tijdens het werk en uitgeoefend worden. Ook is bij Agrarisch Groen van FNV Bondgenoten gemeld dat

⁷³ Hieronder valt ook de groente- en bloemenveiling.

werkgevers vechtpartijen uitlokken en dan gebruiken als excuus om vaste krachten te ontslaan (Benseddik & Bijl, 2004, pp.108, 161).

Het beeld uit *Onzichtbaar achter glas* wordt gestaafd door de reacties van de AMF-teams op de BNRM-enquête. Tien van de 14 teams kennen signalen van uitbuiting in de (glas)tuinbouw. In andere vormen van landbouw geldt dit voor zeven teams.⁷⁴ De inspecteurs zien in deze sector vooral onderbetaling, lange werktijden en slechte huisvesting. In een groot boerenbedrijf dat de WAV meermalen heeft overtreden, bijvoorbeeld, delen zes illegaal tewerkgestelde Polen en Bulgaren één kleine kamer, is er één douche voor zeker twintig mensen en ontbreken nooduitgangen.⁷⁵ Een andere agrariër laat 16 mensen in een spaarzaam verlichte koelcel slapen met enkel op bed ruimte voor hun eigendommen. Bij een aardbeienteler slapen Slowaakse werknemers op pallets naast rottende aardbeien en bij een champignonteler slapen Poolse werkneemsters in de ruimte waar zij champignons plukken. Zij werken voor €10 per dag en de belofte van verdere uitbetaling bij terugkeer in Polen.⁷⁶ Eén tuinder die voor iedere vier weken werk drie weken uitbetaalt, verklaart tegenover de AI dat dit de gewoonte is.

Respondenten wijzen ook op de concurrentie tussen agrarische uitzendbureaus en de rol van malafide loonbedrijven. Sommige koppelbazen van Turkse origine zouden Turkssprekende Bulgaren illegaal bij tuinders inzetten zonder dat een (uur)loon wordt afgesproken. De indruk bestaat dat de betaling doorgaans onder het minimumloon ligt, al doen de illegale krachten hetzelfde werk als legale werknemers, zoals bloemen snijden en inpakken. De volgende casus gaat over een jongen, die illegaal te veel uren werkt en onderbetaald wordt.

Casus Somalische jongen (uitbuiting)

De Somalische R is 17 jaar en tweeënhalf jaar illegaal in Nederland. R spreekt een beetje Nederlands en huurt bij verre familie een kamer. Via via heeft R werk in een boerenbedrijf, van zes uur 's ochtends tot zes uur 's avonds, zes dagen per week. Het afgesproken uurloon is €5 en R krijgt eten op het werk. Er werken nog drie Afrikanen. R kan het met zijn werkgever vinden. Het probleem is dat hij minder betaald wordt dan afgesproken. Als R de boer hiernaar vraagt, heeft die altijd een smoes en soms geeft hij R dan €20 of €50.

Sinds enkele jaren wordt in de land- en tuinbouw, net als in andere sectoren, intensiever gecontroleerd op naleving van de WAV door AMF-teams maar bijvoorbeeld ook het Westland Interventieteam (WIT).⁷⁷ De boete voor illegale tewerkstelling is per 1 januari 2005

⁷⁴ De resultaten uit de enquêtes onder AMF-teams en SIOD-rechercheurs kunnen mede bepaald zijn door de selectie van sectoren die voor de AI en SIOD prioriteit hebben.

⁷⁵ Ook in andere sectoren kent de AI gevaarlijke slaapplekken voor illegalen, zoals bij chemicaliën en zonder vluchtwegen.

⁷⁶ In maart 2006, voorafgaand aan het tripartiete voorjaarsoverleg, vroeg de FNV aandacht aan dit soort situaties. Zie: www.bondgenoten.nl/renderer.do?menuId/sf/36729/itemId/127658/instanceId/36775/pageId/36664.

⁷⁷ In 2006 maakte de AI bij ca. 1300 inspecties in de land- en tuinbouw ruim 300 boeterapporten op wegens illegale tewerkstelling. Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 15 februari 2007 (AM/AMI/07/3877).

verhoogd.⁷⁸ Het is moeilijk te beoordelen of deze maatregelen leiden tot minder misstanden in arbeidssituaties. Het is wel de bedoeling dat het WIT naast WAV-overtredingen ook overtredingen van bijvoorbeeld de CAO, *Arbeidstijdenwet* en *Arbeidsomstandighedenwet* aanpakt (Benseddik & Bijl, 2004, p.75). Nu overige uitbuiting strafbaar is als mensenhandel zullen inspecteurs en (bijzondere) opsporingsambtenaren op de werkvloer ook oog moeten hebben voor signalen van excessen.

Er zijn verschillende factoren die het signaleren bemoeilijken. Ten eerste heeft iedere (bijzondere) opsporingsdienst een specifieke taak en bijbehorende bevoegdheden. Zo zijn de werkplekcontroles van de AMF-teams er op gericht werkgevers te controleren op naleving van de WAV. Inspecteurs stellen doorgaans geen vragen over werktijden, uurloon of huisvesting. Meestal wordt de inspecteurs over de bijzonderheden van de arbeidssituatie pas meer bekend, als zij een overtreding van de WAV constateren. Daarnaast is het mogelijk dat inlener, intermediair en illegale werknemer er allen belang bij (denken te) hebben dat een situatie niet ontdekt wordt. Deze “synergiefraude” (Benseddik & Bijl, 2004, p.76) kan de vorm aannemen van juridische façades voor wat feitelijk illegale tewerkstelling is. De media hebben het bijvoorbeeld over de ‘Poolse constructie’: Nederlandse bedrijven gevestigd in Polen kopen oogsten in Nederland op om die door Polen, voor wie geen tewerkstellingsvergunning is afgegeven, van het land te laten halen. Achter dergelijke façades schuilt niet per se uitbuiting, maar de diensten die arbeidsmarktfraude bestrijden, dienen mogelijke uitbuiting wel te (kunnen) herkennen en oppakken.

Aangeven illegale werknemer

G verblijft illegaal in Nederland en werkt bij een tuinder. Er is een uurloon van €3 overeengekomen. Na drie maanden is G nog niet betaald. Als hij om zijn loon vraagt, belt de tuinder de vreemdelingendienst. G komt in vreemdelingenbewaring. De motieven van en gevolgen voor de werkgever zijn onbekend. Uitgaande van een fulltime werkweek en €3 per uur was hij G meer verschuldigd dan de standaardboete voor overtreding van de WAV ten tijde van het voorval. Toch lijkt het niet waarschijnlijk dat de ondernemer zichzelf daarom verdacht zou maken. Wellicht rekende hij erop dat hij zijn illegale werknemer kon verklikken zonder dat de illegale tewerkstelling aan het licht zou komen of tot sancties zou leiden.

Uitzendbranche

De groeiende behoefte aan flexibele en goedkope arbeid en de risico's die daar aan kleven worden bij uitstek zichtbaar in de uitzendbranche. Geschat wordt dat uitzendbureaus 60.000 tot 100.000 mensen illegaal tewerk stellen en van een deel van de malafide arbeidsbemiddelaars is bekend dat zij tevens actief zijn in de illegale verhuur van woonruimte (Van der Laan, 2006, p.31). Alle meewerkende teams van de AI noemen de uitzendbranche als sector waar zich misstanden voordoen. Enkele voorbeelden die zij geven zijn de gijzeling van

⁷⁸ Van gemiddeld €980 naar maximaal €4.000 voor de werkgever die een natuurlijk persoon is en €8.000 voor de werkgever die een rechtspersoon is, per illegaal tewerkgestelde (art. 2 lid 1 WAV jo artt. 1 sub 4, 2 lid 4 en 6 lid 1 sub 4 Wet op de economische delicten). De boete wordt met 50% verhoogd als de werkgever al eerder voor dezelfde overtreding is beboet.

illegale uitzendkrachten bij een kippenlachterij, Polen in de vleesverwerking die na één voorschot niet meer betaald worden en Oekraïners die 14 uur per dag werken voor €4,50 per uur. De Oekraïense uitzendkrachten werden bovendien in de maand november in tenten gehuisvest en moesten verplicht tegen betaling maaltijden afnemen van de koppelbazen voor wie zij, volgens de respondent, duidelijk bang waren.

Ook de SIOD recherche heeft zicht op malafide uitzendbureaus. Koppelbazen, zowel van Nederlandse als van buitenlandse afkomst, maken zich schuldig aan illegale tewerkstelling maar ook aan handel in documenten, onderbetalen, onregelmatig betalen of niets betalen en het duur en slecht – krap, vies of brandgevaarlijk – huisvesten van (arbeids)migranten. Eén onderzoeker vermeldt bedreiging, geweld tegen werknemers en illegaal wapenbezit. Betrokken uitzendkrachten zijn vooral mannen uit Brazilië, West-Afrika, Afghanistan, Turkije, Midden- en Oost-Europa en Portugal.

Vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties in de uitzendbranche wijzen op de verantwoordelijkheid van de inleners: die zouden alleen met gecertificeerde uitzenders zaken moeten doen. Verder willen zij zich distantiëren van malafide tussenpersonen die illegale arbeid leveren. Volgens een bestuurder van één brancheorganisatie kunnen malafide koppelbazen geen uitzendbureaus worden genoemd en wordt hun criminele gedrag ten onrechte de hele branche aangerekend. Dit roept vragen op over het zelfregulerend vermogen van de uitzendbranche, waar de overheid op inzet.⁷⁹⁸⁰ Feit is dat er een schimmige laag van malafide arbeidsbemiddelaars bestaat die de afstand tussen illegale arbeid en het criminele circuit verkleint, wat tot excessen kan leiden (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.33). Soms is er sprake van vluchtig, ongrijpbaar ondernemerschap: kleine, malafide bedrijven die telkens onder een andere naam opereren. Andere casus gaan echter over grootschalige tewerkstelling.

Casus Portugese uitzendkrachten 1 (uitbuiting)

Een Nederlandse en een Belgische vakbond hebben klachten verzameld van Portugese uitzendkrachten die voor het Nederlandse uitzendbureau D (met zeker 250 arbeidsplaatsen) in Nederlands en Belgisch Brabant hebben gewerkt. D werft via een lokaal bureau mensen in Portugal. Het gaat om Portugese mannen en vrouwen, velen afkomstig uit voormalige Portugese koloniën als Brazilië en Mozambique. Als EU onderdanen kunnen zij legaal werken in Nederland. De selectieprocedure kost

⁷⁹ De regering wil malafide arbeidsbemiddelaars aanpakken door de certificering van uitzendbureaus en die certificering overlaten aan het georganiseerde uitzendwezen, blijkt onder andere uit de brief van de staatssecretarissen van SZW en van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2006 (kenmerk: AM/BR/06/47766). Voor deze vorm van zelfregulering is de NEN 4400-1 norm opgesteld. Bij het schrijven van dit hoofdstuk worden uitzendbureaus al tegen deze norm gescreend, maar worden de accreditatie van certificeerders en het instellen van één register voor de gecertificeerde uitzendbranche nog uitgewerkt. De NEN 4400-1 ziet overigens vooral op de afdracht van belastingen en premies en niet op de behandeling van werknemers.

⁸⁰ In het Verenigd Koninkrijk is recent op grond van de *Gangmaster Licensing Act* juist een vergunningplicht ingevoerd voor arbeidsbemiddeling in bepaalde sectoren, met als belangrijk doel de bestrijding van uitbuiting: “The general purpose of this Bill is to make the operation of gangmasters more transparent, thereby ensuring that they comply with the legal obligations they owe to their [...] workers. The Bill is [...] designed to promote the rights of gang workers and eliminate forced labour [...]” http://www.eti2.org.uk/Z/lib/2004/02/ukagr-bill/gangmstr-bill-2004-02_notes.pdf.

€120. Geselecteerden reizen op eigen kosten naar Nederland of België. Worden zij hier aangenomen, dan ondertekenen zij een Nederlands contract dat zij vaak niet begrijpen. Zo stemmen zij er mee in dat D hun belastingteruggaven ontvangt en dat zij alleen naar door D aangewezen huisartsen zullen gaan en er per doktersbezoek €25 wordt ingehouden op het loon. Die artsen zouden verkeerde diagnoses stellen en D inzage geven in medische dossiers. Men werkt in de land- en tuinbouw, voedingsmiddelenindustrie, bouw, metaal- en houtindustrie en logistiek. D regelt huisvesting en vervoer naar het werk. Het bedrijf heeft 24 dienstwoningen voor ieder 12 arbeiders. Volgens ex-werknemers is de huisvesting slecht. Hoewel die volgens de arbeidsovereenkomst gratis is, betalen werknemers €75 huur per maand. Doorgaans huisvest D de uitzendkrachten die in België werken in Nederland en andersom. Werknemers worden ingeschreven op het adres van D of het Portugese selectiebureau. Dit levert een ondoorzichtige situatie op. Een uitzendkracht die probeert zich in te schrijven bij de gemeente waar hij verblijft, wordt er met ontslag bedreigd. Werkdagen van tien uur zijn de norm. De uitbetaling voor overuren wordt zo lang mogelijk uitgesteld of gebeurt helemaal niet. Meerdere zieke of zwangere uitzendkrachten moeten kort voor het aflopen van hun verlengbare contract vertrekken. Bij ontslag moet men de woning onmiddellijk verlaten. Zwangere uitzendkrachten krijgen een buskaartje naar Portugal, zonder te zijn ingelicht over hun rechten. Bovendien zou D geweld gebruiken. Eén werkneemster is met een zweep geslagen. Een ander kreeg een trap, toen hij door rugpijn op de grond lag, en een derde werd geslagen omdat hij weigerde zijn tanden te laten trekken.

In verschillende casus over (grote) misstanden in de uitzendbranche rekruteren allochtone koppelbazen personeel binnen de eigen of een verwante bevolkingsgroep. Een voorbeeld hiervan werd bij de SIOD bekend nadat bij een werkplekcontrole 12 illegaal in Nederland verblijvende Turken werden aangetroffen en in vreemdelingenbewaring gesteld. Zes van hen werden gehoord in verband met een fraudemelding. Uit hun verklaringen blijkt dat uit hun groep de meesten tegen betaling door een organisatie naar Nederland zijn gesmokkeld. In Nederland kochten zij een vervalst identiteitsbewijs of een kopie daarvan en kwamen via familie of kennissen bij een Turks uitzendbureau dat de meesten tewerk stelde in een bedrijf dat kassen maakt. De respondent acht het aannemelijk dat het uitzendbureau op de hoogte was van de verblijfsstatus van de arbeiders. De uitzendkrachten werden bij ziekte niet doorbetaald en waren continu bang om opgepakt te worden.

Een andere casus over deze branche betreft een uit Afghanistan afkomstige ondernemer die Afghaanse asielzoekers en illegalen op een valse identiteit tewerk stelt in de groenvoorziening en tapijtreiniging. Het uurloon is €4, maar wordt niet altijd betaald. Weer een andere casus gaat over een man van Turkse afkomst, die via verschillende uitzendbureaus Georgiërs op valse Griekse documenten plaatst bij vleesverwerkende bedrijven in Nederland, België en Duitsland. De Georgiërs zijn ook voor huisvesting van deze man afhankelijk en kunnen niet vrij over hun loon beschikken.

Horeca

In de horeca doen zich misstanden voor in verschillende gelegenheden als hotels, snackbars, pizzeria's, shoarmarestaurants, theehuizen en strandtenten. Het gaat vaak om (een combinatie van) illegale tewerkstelling, onderbetaling, bijvoorbeeld doordat steeds minder wordt uitbetaald, te lange dagen en slechte huisvesting door de werkgever. Chinese (afhaal)restau-

rants vormen een belangrijke subcategorie en worden daarom apart besproken. In de BNRM casus over de horeca komt het vaak voor dat werkgever en werknemer allochtonen zijn uit hetzelfde land van herkomst of met een zelfde culturele achtergrond. Soms zijn zij familie. Vooral werknemers zonder een eigen sociaal netwerk en meervoudig afhankelijk van de werkgever zijn kwetsbaar, maar soms ondernemen zij toch actie tegen misstanden.

Casus Pakistaanse arbeidsvoorwaarden (uitbuiting)

Enkele Pakistanen werken “onder Pakistaanse voorwaarden” in een hotel: illegaal, gemiddeld 12 uur per dag, vrijwel nooit een vrije dag, voor €100 cash per week. Als de werknemers met de werkgever in conflict komen, worden zij ontslagen. De ontslagen werknemers doen geen aangifte maar stellen wel een loonvordering in. In de rechtszaak stelt de werkgever dat eisers nooit bij hem hebben gewerkt. Getuigen spreken elkaar tegen. Getuigen die het verhaal van de eisers bevestigen, trekken hun verklaringen later in, mogelijk vanwege intimidatie door de werkgever. De vordering wordt afgewezen wegens onvoldoende bewijs.

Chinese horeca

Met Chinese werknemers is het vaak lastig communiceren. Meestal is er een tolk nodig, maar tolken zijn duur en bovendien niet voor ieder Chinees dialect makkelijk te vinden. Mede hierdoor hebben respondenten weinig zicht op mogelijke structuren en afspraken achter de mensonterende omstandigheden waarin sommige illegale, Chinese arbeiders verkeren. Soms lijken illegaal werkende Chinezen te zwijgen omdat zij, ondanks slechte werk- en woonomstandigheden, hopen in de toekomst weer bij hun oude werkgever aan de slag te kunnen. Het is ook mogelijk dat iemand zwijgt uit angst voor represailles. Dat is bijvoorbeeld het vermoeden bij een jonge, Chinese vrouw die de AI tijdens een werkplekcontrole in een Chinees restaurant aantreft, werkend op een vervalst document. De vrouw woont boven het restaurant. Op het politiebureau verklaart zij een paar euro per dag te verdienen. Verder wil zij niets zeggen. De vrouw maakt een bange indruk en heeft veel verse brandwondjes, mogelijk van brandende sigaretten op de huid. De politie vermoedt misbruik door haar baas, maar kan dit zonder meer informatie van de vrouw niet verder onderzoeken.

De Chinese restaurants waar misstanden worden geconstateerd hebben vaak een klein personeelsbestand en een Nederlandse eigenaar van Chinese afkomst. Het is niet ongebruikelijk dat de eigenaar en zijn familieleden meewerken in het bedrijf. Enkele respondenten vermoeden dat illegale tewerkstelling onder slechte voorwaarden in de Chinese horeca vaak samen gaat met andere criminele activiteiten als illegaal gokken en documentfraude.

Volgens respondenten maken Chinese restauranthouders zich geregeld schuldig maken aan onderbetaling. Eén teamleider bij de AI schrijft dat ook hun legale werknemers te maken hebben met onbehoorlijke voorwaarden zoals geen vakantiegeld ontvangen en gedeeltelijk zwart moeten werken. Een andere respondent van de AI meldt dat illegale koks €400 tot €500 per maand verdienen voor zes lange dagen per week. Niet zelden zouden van dit loon nog de belasting die de werkgever voor hen betaalt en eventuele boetes voor illegale tewerkstelling af gaan. Daarnaast komt het voor dat werknemers minder loon ontvangen dan is afgesproken.

In de Chinese horeca wordt ook gewerkt voor kost en inwoning. Soms is dat niet meer dan een matras in de keuken of een geïmproviseerd bed in een voorraadruimte. “Een plaats waar een fatsoenlijk mens zijn hond nog niet in zou houden”, aldus een AMF-inspecteur. Er zijn gevallen bekend waarin tien tot twintig mensen in één ruimte slapen, waar ze na het werk naartoe worden gebracht. Eén respondent vermoedt dat dit telkens een andere plek is om de pakkans te verkleinen. Tijdens één controle worden meerdere illegaal tewerkgestelde Chinezen aangetroffen die in een stinkende schuur achter het restaurant slapen en buiten douchen. In weer een ander restaurant stuit de AI op een werknemer wiens lichaam bedekt is met schurftkorsten. De man wordt hiervoor niet behandeld en moet doorwerken. Ten slotte signaleert men kinderarbeid in de Chinese horeca.

Casus Chinees meisje (uitbuiting)

Y woont bij haar oma in een Chinees dorp. Als zij 11 is, bieden een dorpsgenoot en zijn vrouw aan haar mee te nemen naar Europa. Y en haar oma gaan op het aanbod in. Tijdens de reis doet het drietal alsof zij een gezin zijn. In Nederland stelt het echtpaar Y tewerk als prostituee. Zij brengen haar bij klanten thuis en nemen het geld in ontvangst. Y krijgt niets. Zij zegt dit werk niet te willen doen, maar het antwoord is dat het niet anders kan. Op een dag vlucht ze. Y weet niet waar ze is en brengt de nacht buiten door. De volgende dag gaat ze een Chinees restaurant binnen en vraagt om werk. Y gaat er werken tegen kost en inwoning in hetzelfde pand. Mogelijk in verband met controles wordt Y twee keer overgeplaatst naar andere Chinese restaurants. Het is onbekend of de restaurants van dezelfde eigenaar zijn. Het derde restaurant vindt Y te streng en zij loopt weg. Y heeft dan twee maanden in restaurants gewerkt. Opnieuw op straat probeert Y bij een Italiaans restaurant werk te vinden. De eigenaar van het restaurant vindt deze vraag van een kind dat geen Nederlands kan zo eigenaardig, dat hij Y in huis neemt, een tolk zoekt en instanties benadert. Na enige tijd wordt Y in een justitiële jeugdinstelling geplaatst. Y is inmiddels 12 als de Raad voor de Kinderbescherming zich over de zaak buigt en een voogdijmaatregel aanvraagt. Y komt in een pleeggezin, leert Nederlands en gaat naar school. Ook krijgt ze psychosociale hulp, waarbij gebruik wordt gemaakt van (niet verzonden) brieven die Y aan haar oma had geschreven. Of Y een verblijfsvergunning krijgt en weer contact heeft met haar oma, is niet bekend. De respondent meent dat in deze zaak geen opsporingsonderzoek is gestart.

Volgens sommige respondenten komt het voor dat mensen onbetaald in de Chinese horeca werken om hun smokkelschuld in te lossen. Tevens oppert één respondent dat eigenaars van Chinese restaurants mogelijk door Chinese smokkelbendes worden gedwongen om tijdelijk illegale Chinese immigranten te huisvesten. De vraag in hoeverre uitbuiting in Chinese restaurants verband houdt met het aflossen van uitstaande schulden voor mensen-smokkel komt aan de orde in het proefschrift van Soudijn over de smokkel van Chinezen naar en via Nederland. Op basis van onder andere rechtbankdossiers en interviews concludeert Soudijn echter dat een dergelijk verband nauwelijks aantoonbaar is. Uitbuiting door de smokkelaar zelf wordt volgens hem doorgaans slechts aangetroffen bij individueel opererende smokkelaars die familie of bekenden smokkelen. Dankzij de band die de gesmokkelde dan al heeft met de smokkelaar hoeft hij geen geld te betalen voor de smokkel, maar werkt in plaats daarvan tegen een zeer lage vergoeding voor de smokkelaar (Soudijn, 2006, p.165). Volgens Soudijn komt het ook voor dat restauranteigenaren gesmokkelden bij aankomst in

Nederland ophalen en hun smokkelschuld in één keer afbetalen, in ruil voor arbeid. Ook bij deze constructie ligt het voor de hand dat de gesmokkelde en zijn werkgever elkaar al kennen, maar de rechtbankdossiers bevatten weinig informatie over deze relaties (2006, p.97).

Voedselindustrie

In sommige bakkerijen verdienen werknemers voor een nacht lang werken €20. Een illegale werknemer van een Turkse bakkerij geeft aan bang te zijn voor fysiek geweld van de werkgever. Bij een andere bakkerij ontdekt de AI een aantal illegaal werkende Bulgaren. Zij wonen in drie kamers boven de bakkerij. De kamers, met ieder twee of drie matrassen, zijn in zeer slechte staat en de inspecteurs staan versteld dat hier mensen kunnen verblijven. De vreemdelingen willen niet veel vertellen en lijken bang voor de werkgever-huisbaas. Zij verklaren wel dat zij 12 uur per dag werken voor een dagloon van ongeveer €30, waar de huur nog af gaat.

In een visverwerkend bedrijf werken mensen tegen een zo lage kiloprijs dat zij lange dagen en in heel hoog tempo moeten werken om genoeg te verdienen om in hun onderhoud te kunnen voorzien. Ook in de vleesverwerkende industrie signaleren respondenten, onder wie AMF-inspecteurs en SIOD-rechercheurs, grove misstanden.⁸¹ De SIOD leverde de volgende casus aan.

Casus Portugese uitzendkrachten 2 (uitbuiting)

Vermoed wordt ernstig misbruik van Portugese uitzendkrachten in een kippen-slachterij. De bedrijfsleiding van de slachterij is op de hoogte van misstanden bij het uitzendbureau van een Turkse ondernemer. De Portugezen verdienen €3,50 per uur, hun paspoorten zijn afgenomen en als zij zeggen ergens anders te willen werken, worden zij bedreigd en mishandeld. De uitzendkrachten zijn zo geïntimideerd dat zij niet durven te vertrekken. Zij willen niets verklaren over hun werkgever. Bij het uitzendbureau zijn WAV-overtredingen geconstateerd en aanwijzingen voor documentfraude gevonden.

Fabriekswerk

Ook bij productiewerk komen grove misstanden voor. Zo trof de AI tijdens een avondcontrole in samenwerking met de Vreemdelingendienst in een oude, muffe fabriekshal het volgende aan.

Wonen op de werkplek

De stoffige ruimte bestaat uit een werkplaats, waar gipsen beelden worden gemaakt, en een klein, geïmproviseerd woongedeelte. Er is een slaapruijme van vier bij vier meter met 12 ingebouwde bedden en een kleine woonkamer. In een halletje wordt gekookt op een gasfles en gedoucht. Hier werken en wonen tien mannen en een vrouw uit Bulgarije en Roemenië. Zij werken zes dagen per week en gaan ervan uit dat de klus tien weken duurt. Ze verblijven illegaal in Nederland en verklaren dat ze hun paspoorten hebben moeten afgeven aan de eigenaar van het bedrijf. Pas bij vertrek zouden ze betaald

⁸¹ Ook in andere landen komen ernstige misstanden in de vleesverwerkende industrie voor. In *Blood, Sweat, and Fear. Workers's Rights in U.S. Meat and Poultry Plants* beschrijft Human Rights Watch (2006) schendingen van arbeidsrechten in de Amerikaanse vleesverwerking.

worden, maar ze weten niet hoeveel. Doordat ze weinig contant geld hebben, zitten ze min of meer vast in de hal.

Criminaliteit

In §8.3.3 is besproken dat criminele handelingen onder omstandigheden gedwongen dienstverlening opleveren. De volgende casus illustreert dat dit kan gebeuren binnen een relatie en gepaard kan gaan met grof geweld.

Casus in relatie afgedwongen fraude (uitbuiting)

De 34-jarige R heeft schulden maar geen werk, kampt met sociaal-psychische problemen en staat er alleen voor. Dan ontmoet zij een man. Hij is een Nederlandse jurist die van huis uit zaken doet. Hij ontfermt zich over R, die bij hem in trekt. Zij krijgen een relatie. R wordt door haar partner ernstig lichamelijk, seksueel en geestelijk misbruikt. Hij bedreigt haar bijvoorbeeld met een mes op haar of door haar vast te binden en met spiritus te begieten. Door de mishandeling moet R meermalen medisch behandeld worden en heeft ze blijvende littekens. De man dwingt R mee te werken aan frauduleuze praktijken. Hij pleegt namelijk samen met een andere man op verschillende manieren valsheid in geschrifte onder meer om schadevergoedingen uitgekeerd te krijgen. In dit verband legt R meerdere valse verklaringen af voor de rechter. Daarnaast zadelt R's partner haar op met schulden, bijvoorbeeld door op haar naam een lening af te sluiten. Uiteindelijk komt R in een Blijf van mijn lijf huis. Ze doet aangifte van mishandeling en vertelt de politie over de valsheid in geschrifte. Haar ex wordt veroordeeld voor mishandeling en fraude. R heeft nog lang hulpverlening nodig.

Bouw

Het is opvallend dat in dit onderzoek slechts enkele casus over grove misstanden in de bouw zijn gevonden. Immers, in zowel Nederland⁸² als omliggende landen⁸³ is bekend dat in deze sector veel illegale tewerkstelling voorkomt, wat het risico op misstanden verhoogt. AMF-inspecteurs signaleren in de bouw met name onderbetaling en afhankelijkheid van de werkgever voor huisvesting. Poolse bouwvakkers zouden vaak veel betalen voor slechte behuizing, soms op de werkplek tussen de bouwmaterialen. Volgens één teamleider worden onderbetaalde vreemdelingen ingezet voor de minst aangename werkzaamheden zoals slopen, opruimen en ijzervlechten. Ook noemt men niet doorbetalen bij ziekte. Een deel van de Polen die in Nederland in de bouw werken wordt bij particulieren tewerkgesteld via landgenoten die klanten werven met brochures en advertenties.

Casus Oekraïense bouwvakker (uitbuiting)

De Oekraïense V verblijft illegaal in Nederland en vindt via landgenoten werk bij een Belgische aannemer. Die (ver)bouwt huizen met per project tien tot 15 illegale arbeiders uit Oost-Europa, die hij huisvest in een keet op het bouwterrein. De eerste week ontvangt V het met de werkgever afgesproken

⁸² Zie bijvoorbeeld *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen* waar in §8.5.1 aan is gerefereerd.

⁸³ Volgens de hoofdinspecteur van de Belgische arbeidsinspectie in de regio Brussel, bijvoorbeeld, komen grove misstanden en georganiseerde criminaliteit veel voor bij de illegale tewerkstelling in de bouw (presentatie van S. Malomgre op de bijeenkomst *Regularisation is not the only policy: Ten ways to protect undocumented migrant workers*, 24-03-2006).

loon. De tweede week krijgt hij de helft en de derde week niets. V fotografeert de slechte omstandigheden waarin hij werkt en woont en hij neemt een gesprek op, waarin de werkgever zegt dat V geen cent meer krijgt. Als V zegt dat hij naar de politie gaat, wenst de aannemer hem honend succes en zegt dat hij V in elkaar slaat, als die zijn naam noemt. V gaat toch naar de politie, maar daar krijgt hij te horen dat die voor hem als illegaal niets kan doen.

BNRM kent geen casus over misstanden in de wegenbouw. Deze sector wordt wel genoemd in een rapport van Tinnemans (2005) over illegalen en illegale arbeid voor de stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie en heeft de aandacht van de afdeling arbeidsmarktfraude van de AI.

Transport en logistiek

In deze sector treft de AI bij één bedrijf illegaal tewerkgestelde werknemers aan in een levensgevaarlijke situatie in een deels uitgebrande loods zonder enige vorm van bescherming tegen het instortingsgevaar. Over misstanden in de haven zijn onder andere uit de media signalen bekend. Zo komt het, volgens de hoofdredacteur van de Rotterdamse daklozenkrant, voor dat wanneer een schip onder buitenlandse vlag aan de ketting wordt gelegd de opvarenden, vaak mensen die werken voor kost en onderdak, op de boot vast zitten en zelfs geen eten of drinken krijgen.⁸⁴ BNRM tekende een casus op over een Eritreër, een Somaliër en twee Nigerezen die 's nachts bij het asielzoekerscentrum waar zij verblijven, worden opgehaald om in de Rotterdamse haven onder andere de machineruimtes van schepen schoon te maken. Zij worden slecht betaald. Niet is vast komen te staan dat deze mannen worden uitgebuit, maar het is duidelijk dat zij daarvoor wel kwetsbaar zijn.

8.6 Risicogroepen

8.6.1 Inleiding

Signalering is essentieel voor de preventie en bestrijding van overige uitbuiting. Het is daarom belangrijk dat een ieder die in contact kan komen met slachtoffers van slavernijachtige praktijken hen ook als zodanig herkent. Dit kan lastig zijn, zeker wanneer de ander zichzelf niet als slachtoffer presenteert. Deze paragraaf gaat over slachtoffers en de kenmerken die mensen kwetsbaar maken voor grove misstanden in arbeidssituaties. Voor de aanpak van mensenhandel is het uiteraard ook heel belangrijk dat opsporingsdiensten weten wie zich schuldig maken aan overige uitbuiting en hoe deze personen of organisaties opereren. In §8.6.3 komen daarom de kenmerken van potentiële daders aan de orde. Dit blijft echter beperkt tot enkele algemene observaties, aangezien informatie uit opsporingsdossiers een ondergeschikte rol heeft in dit verkennende BNRM-onderzoek en de meeste respondenten meer vertelden over (mogelijke) slachtoffers dan over daders.

⁸⁴ In een interview op Radio 1, 6 februari 2006.

8.6.2 Kenmerken van (potentiële) slachtoffers

Er zijn mensen voor wie ieder werk, hoe slecht de omstandigheden ook zijn, een kans betekent (CGKR, 2005, p.78). De tewerkgestelden uit de verzamelde casus zijn mannen en vrouwen, Nederlanders en buitenlanders, alleenstaanden en koppels, volwassenen en kinderen. Deze verscheidenheid laat geen stereotypering van *het* slachtoffer van overige uitbuiting toe. Er is slechts één kenmerk dat alle slachtoffers delen: een marginale positie in de Nederlandse arbeidsmarkt en/of samenleving. Hieronder worden de eigenschappen en omstandigheden besproken die maken dat zij in die positie verkeren.

Nationaliteit

In hoeverre nationaliteit mensen kwetsbaar maakt voor uitbuiting is moeilijk te zeggen. Het is al opgemerkt dat sommige nationale en etnische gemeenschappen in Nederland hechte netwerken vormen. Lid zijn van een dergelijke gemeenschap kan een vorm zijn van sociaal kapitaal, dat mensen kunnen inzetten om naar Nederland te migreren en hier huisvesting, werk of bepaalde documenten te regelen. Tegelijkertijd worden mensen in deze situatie makkelijk slachtoffer van kwaadwillende land- of taalgenoten die hen doen geloven dat zij hen in hun nieuwe omgeving op weg zullen helpen. Een voorbeeld hiervan zijn Turkssprekende Bulgaren die door malafide, Turks-Nederlandse koppelbazen illegaal en onder zeer slechte voorwaarden tewerkgesteld worden.

De nationaliteiten uit het BNRM-onderzoek zijn divers. De opgetekende casus gaan over Nederlanders, Portugezen, Polen, Bulgaren, Oekraïners, Georgiërs en Russen, maar ook over Marokkanen en Algerijnen, West-Afrikanen (o.a. Nigerianen), Oost-Afrikanen (o.a. Somaliërs) en Congolezen, Turken, Iraniërs, Irakezen, Afghanen, Pakistanen, Indiërs, Chinezen en Filippino's. Een aantal landen en regio's, zoals Nederland, Bulgarije en West-Afrika, zijn tevens bekend als belangrijke herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting in Nederland. Verder vallen op de herkomstlanden die momenteel veel voorkomen onder asielzoekers: Irak, Iran, Afghanistan, China en Somalië. Sommige slachtoffers van uitbuiting zijn ook (uitgeprocedeerde) asielzoekers, die in Nederland niet mogen werken. Maar de verblijfsstatus is op meer manieren van invloed op de kwetsbaarheid van migranten op de arbeidsmarkt.

Verblijfsstatus

In §8.5.1 is het verband tussen illegaliteit, informele economie en uitbuiting aan de orde geweest. Migratiebeleid bepaalt welke vreemdelingen onder welke voorwaarden toegang hebben tot Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt, maar het verband tussen het huidige migratiebeleid en het bestaan van overige uitbuiting is complex. Kwetsbaarheid in arbeidsrelaties is niet altijd te herleiden tot illegaal verblijf. Toch valt niet te ontkennen dat het restrictieve migratiebeleid bijdraagt aan de aanwezigheid van zeer kwetsbare arbeidskrachten. Immers, hoe moeilijker het voor veel migranten is om legaal in Nederland te verblijven, hoe meer zij die toch hierheen komen in omstandigheden zullen verkeren die afhankelijk-

heidsrelaties en de kans op misbruik bevorderen. In dit verband is niet alleen de toegang tot Nederlands grondgebied, maar ook toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt van belang. Wanneer legaal verblijf niet gekoppeld is aan (voldoende) toegang tot de formele arbeidsmarkt, blijft het gevaar van uitbuiting bestaan.

Het BNRM-onderzoek wijst uit dat niet alleen illegalen, maar ook legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen te maken krijgen met misstanden en soms excessen in relatie tot arbeid.⁸⁵ Omstandigheden die kunnen bijdragen aan de kwetsbaarheid van vreemdelingen zijn beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, taalproblemen, afhankelijkheid van landgenoten, onwetendheid over eigen rechten, gebrek aan economische alternatieven en angst voor de autoriteiten. Deze factoren verzwakken hun onderhandelingspositie tegenover malafide tewerkstellers.

Sommige legaal in Nederland verblijvende migranten is het niet of beperkt toegestaan om te werken. Onder deze groep vallen ten eerste asielzoekers. Zolang hun aanvraag in behandeling is, zijn zij in principe legaal in Nederland maar mogen niet werken. Doen zij dat toch, dan verkeren zij in een kwetsbare positie waar anderen soms van profiteren. In §8.5.3 is een casus opgenomen over Afrikaanse asielzoekers die 's nachts zwaar werk doen in de Rotterdamse haven. In een dergelijke situatie is uitbuiting niet ondenkbaar. Alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) zijn extra kwetsbaar.⁸⁶

Naar aanleiding van signalen dat in de asielopvang wordt geronseld voor seksuele uitbuiting heeft het COA⁸⁷ een plan van aanpak ontwikkeld om bewoners en medewerkers beter voor te lichten over mensenhandel, problemen eerder te signaleren, verdwijningen te voorkomen en tijdig adequate hulpverlening in te zetten. Dit project spitst zich toe op uitbuiting in de seksindustrie. Het is echter van belang dat het COA ook meer zicht krijgt op uitbuiting van asielzoekers uit de centra in andere sectoren en ook daarvoor een plan van aanpak ontwikkelt.

Vreemdelingen die (legaal) voor studie in Nederland zijn, mogen maximaal tien uur per week werken. Voor veel studenten is dit onvoldoende om rond te komen. Volgens één respondent, die veel contact heeft met Russische studenten in Nederland, leidt dit ertoe dat studenten een schijnhuwelijk sluiten met een Nederlander, om onbeperkt toegang te krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hij signaleert ook dat sommige Russische studenten, zowel mannen als vrouwen, in de prostitutie gaan om het hoofd boven water te houden. De studenten doen ook ander werk, bijvoorbeeld in de horeca of folders bezorgen. In die arbeidssituaties kan misbruik gemaakt worden van hun zwakke positie. Studenten werken bijvoorbeeld 20 uur per week, maar staan maar voor tien uur op de loonlijst. De tweede tien uur worden zij onderbetaald, uit de fooienpot vergoed of helemaal niet betaald. Deze mis-

⁸⁵ Een uitzondering hierop vormen wellicht de kennismigranten.

⁸⁶ In het BNRM-onderzoek zijn geen casus gevonden over uitbuiting van ama's. Er zijn echter signalen dat de laatste jaren tientallen Chinese en Indiase ama's uit de opvang verdwenen van wie sommigen zijn uitgebuit (zie bijvoorbeeld *Trouw* 27 april 2006).

⁸⁷ In samenwerking met de IND, politie, STV, zorgnetwerken en Nidos.

standen zijn niet zo ernstig dat er sprake is van uitbuiting, maar ze illustreren wel dat ook de arbeidsrechten van legale migranten worden geschonden.⁸⁸

De derde groep kwetsbare, illegaal tewerkgestelde legalen zijn migranten uit de nieuwe EU-lidstaten voor wie het vrij verkeer van werknemers in Nederland nog niet onverkort geldt.⁸⁹ Hieronder vallen veel Polen die in Nederland werken.⁹⁰ Polen met een Duits paspoort kunnen Nederlandse werkgevers zonder vergunning in dienst nemen. Voor anderen is een tewerkstellingsvergunning afgegeven. Maar er is ook een groep die illegaal tewerk gesteld wordt.⁹¹

Als migranten zonder (volledig vrije) toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kwetsbaar zijn voor uitbuiting, rijst de vraag of van ruimere toelating van werkzoekenden uit Midden- en Oost-Europa een preventieve werking zal uitgaan. Wanneer het de nieuwe EU-onderdanen in principe vrij zal staan om in Nederland in loondienst te werken, zal dit leiden tot minder afhankelijkheid van malafide ‘facilitators’ en een minder grote kwetsbaarheid op de werkvloer. Toch valt het effect van meer vrij verkeer van werknemers binnen de EU op overige uitbuiting in Nederland niet te voorspellen. Er moet rekening worden gehouden met het mogelijke ‘waterbedeffect’ dat de risicogroep louter van samenstelling verandert. Immers, als de tewerkstelling van Polen en andere EU-onderdanen minder rendabel wordt, gaan malafide arbeidsbemiddelaars en werkgevers zich mogelijk meer richten op werkzoekenden uit landen net voorbij de nieuwe grens van de EU.

Ook migranten die onbeperkt mogen werken, worden uitgebuit, bijvoorbeeld omdat zij hun rechten niet kennen.

Casus analfabeet (vóór 2000)

De Marokkaan A werkt jaren legaal, onderbetaald in een restaurant. A heeft een contract, dat hij als analfabeet niet begrijpt. Als een advocaat hoort hoe weinig A verdient, stuurt hij hem met de CAO naar zijn baas. Dit leidt tot ontslag. Er volgt een volgens de advocaat onverkwikkelijke ontslagprocedure, waarin de werkgever mensen zou hebben omgekocht om te verklaren dat A ruzie zocht met een collega. A stelt wel met succes een loonvordering in: zijn baas moet voor vijf jaar het nog verschuldigde deel van het CAO-loon betalen.

⁸⁸ Eén AMF-team meldt in Chinese restaurants steeds vaker Chinezen met een vergunning voor studie aan te treffen. Vermoed wordt dat zij meer werken dan de toegestane tien uur per week.

⁸⁹ Op 1 mei 2004 traden Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Malta toe en op 1 januari 2007 volgden Roemenië en Bulgarije. In het kader van een overgangsregime moeten werkgevers voor werknemers uit deze landen (m.u.v. Cyprus en Malta) een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Daarbij wordt getoetst aan het zogenaamde prioriteitsgenietend aanbod. Vanaf 2 juni 2006 is echter voor een aantal sectoren, zoals de agrarische sector, binnenvaart en vlees- en visindustrie, deze arbeidsmarkttoets komen te vervallen. Zie ook ‘Stap voor stap naar vrij verkeer van werknemers’, persbericht van het Ministerie van SZW d.d. 25 april 2006.

⁹⁰ De Raad voor Werk en Inkomen schat dat in 2004 tussen de 34000 en 53000 Polen in Nederland werkten. Bron: <http://www.rwi.nl/images/pdf/briefPooselhoogte.pdf>.

⁹¹ Van de ongeveer 3500 illegaal werkenden die de AI van januari tot september 2005 aantrof kwam 39% uit de nieuwe EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Van deze ongeveer 1400 mensen kwam 82% uit Polen, aldus de minister voor V & I (*Kamerstukken II 2005/06, 29537, nr. 28, p.12*).

Mensen met een vergunning voor verblijf bij echtgenoot of partner hebben vrij toegang tot de arbeidsmarkt en genieten formeel dezelfde rechten als Nederlandse werknemers. Toch kleeft ook aan deze verblijfsstatus een risico. Het verblijfsrecht is namelijk, in ieder geval de eerste drie jaar, afhankelijk van de relatie waarvoor die is afgegeven. Dit kan voor machtsongelijkheid zorgen binnen relaties en families. De casus over huishoudelijk werk laten zien dat dit kan leiden tot uitbuiting. De vreemdelingenrechtelijke afhankelijkheid van een partner kan ook misbruikt worden om haar te dwingen buitenshuis te werken en alle inkomsten af te dragen.

Casus moeten werken en loon afstaan (uitbuiting)

L, een hoogopgeleide Marokkaanse, verblijft legaal bij haar Nederlandse echtgenoot R in Nederland. Toen zij R in Marokko leerde kennen deed hij zich rijker voordeed dan hij is. In Nederland delen ze een kamer met vrienden van haar man. L is zwanger. R dwingt L met psychisch en fysiek geweld om voor hem in een fabriek te werken. Van haar loon ziet L niets terug. Ze weet niet wat R met het geld doet. Door R leeft L in een sociaal isolement. Bovendien maakt hij, zonder L's toestemming, video's van hun seks die hij mogelijk verkoopt of tegen betaling toont. L raakt uitgeput door de combinatie van werk, mishandeling, zwangerschap en isolement. Zij doet meermalen aangifte van mishandeling. Nadat haar zoon is geboren, vlucht L vanwege het geweld en omdat R hun kind verwaarloost en L zonder haar inkomen ook niets voor hem kan kopen.

Ten slotte behoeft het geen betoog dat mensen die illegaal in Nederland zijn, omdat zij nooit een verblijfsvergunning hebben gehad of niet langer over een geldige verblijfstitel beschikken, in een kwetsbare positie verkeren waarvan in arbeidssituaties misbruik gemaakt kan worden. Hoewel illegale tewerkstelling werkgevers niet ontslaat van hun verplichtingen ten opzichte van de betrokken werknemer, zullen zij illegalen in de praktijk vaak ongestraft kunnen onderbetalen, te lang laten werken en erger. Volgens advocaten, AI-inspecteurs, SIOD-rechercheurs en hulpverleners zijn de mensen van wie zij vermoeden dat ze zijn uitgebuit vaak terughoudend met informatie. Veel illegale vreemdelingen kennen hun rechten niet of durven hun werkgever nergens op aan te spreken. Immers, voor hen tien anderen en illegalen willen zoveel mogelijk uit het zicht blijven van officiële instanties. Als zij door hun werkgever gehuisvest worden en weinig mensen kennen in Nederland, dan hebben zij nog meer te verliezen. Als een illegale arbeider wel protesteert tegen slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden, dreigen sommige werkgevers met aangifte bij de vreemdelingenpolitie of doen dat daadwerkelijk.⁹²

Casus geen loonvordering instellen (geen uitbuiting)

Na een werkplekcontrole in een containeroverslagbedrijf worden 14 werkende mannen zonder verblijfsvergunning in vreemdelingenbewaring gezet. Ze noemen allen (de voornaam van) dezelfde tussenspersoon. Hij instrueert hen 's morgens op een bepaalde plek te wachten. Van daar worden ze naar het werk in andere gemeente gebracht. Zij verrichten zwaar los- en laadwerk. Naar eigen zeggen heb-

⁹² In België komt het verklikken van illegale werknemers aan de migratiedienst/politie veel voor bij overige uitbuiting (CGKR, 2005, p.72).

ben de 14 dit maar twee dagen gedaan. Er zou een uurloon van €5 zijn afgesproken, maar zij hebben niets ontvangen. De mannen gaan niet in op de suggestie van de advocaat om een loonvordering in te stellen. Hij weet niet of dit is omdat zij niet weten van wie het te vorderen of vanwege angst of juist de hoop naar het zelfde werk terug te kunnen.

Wat gebeurt er als een illegaal aangifte wil doen van misstanden in zijn arbeidssituatie bij de politie? Volgens verschillende respondenten komt het voor dat de politie van een illegaal geen aangifte opneemt of aangeeft niets voor illegalen te kunnen doen. Soms leidt de poging aangifte te doen tot vreemdelingenbewaring.

Casus Algerijnse illegaal (uitbuiting)

De Algerijn Y verblijft illegaal in Nederland en werkt in een theehuis. Aanvankelijk wordt hij redelijk betaald, maar het loon wordt steeds lager en uiteindelijk krijgt hij niets meer. Als Y zijn werkgever hierover aanspreekt, bedreigt die hem met de dood. Y neemt de bedreiging serieus en doet hiervan aangifte. Hij wordt in vreemdelingenbewaring genomen. Het is niet bekend of er een onderzoek is ingesteld naar de werkgever.

Gender

Hoewel dus zeker niet de enigen, vormen illegale migranten een belangrijke risicogroep. Volgens van der Leun en Vervoorn (2004, p.34) bestaat deze groep waarschijnlijk voor meer dan de helft tot driekwart uit mannen. Ook in de bijzondere risicogroep van alleenstaande minderjarige asielzoekers jongens in de meerderheid. De verwachting is daarom dat meer mannen dan vrouwen slachtoffer worden van overige uitbuiting. Alleen in zogenaamd vrouwenwerk als (thuis)zorg en huishoudelijk werk zullen vooral vrouwen risico lopen.⁹³ Op basis van het verkennend onderzoek onderschrijft BNRM de verwachting dat de getalsmatige verhouding tussen mannen en vrouwen onder (potentiële) slachtoffers ingrijpend is verschoven met de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel. Dit heeft gevolgen voor de aanpak van het probleem, in het bijzonder voor wat betreft de beeldvorming en de slachtofferopvang. De STV gaf in 2006 meermalen aan dat het aantal meldingen over overige uitbuiting en mannelijke slachtoffers groeit en dat er problemen zijn in de opvang en begeleiding van mannelijke slachtoffers.⁹⁴

Leeftijd

Minderjarigen zijn doorgaans sneller meervoudig afhankelijk en kwetsbaar dan volwassenen. Bovendien worden uitgebuite kinderen geschonden in de specifiek voor hen geldende rechten van het kind, zoals het recht om zich te ontwikkelen. Kinderen hebben dus extra bescherming nodig. De wetgever heeft hiermee rekening gehouden in het mensenhandelarti-

⁹³ Volgens AI-respondenten worden vrouwen in Turkse koffiehuisen slachtoffer van uitbuiting in de bediening, schoonmaak en soms illegale prostitutie.

⁹⁴ De STV meldde dit in juni 2006 in een persbericht en in november 2006 op een symposium van de SRTV. Volgens de adjunct-directeur van de STV zijn in de periode van januari tot en met oktober 2006 22 mannen aangemeld bij de STV.

kel en de wettelijke bepalingen over arbeid van minderjarigen. Van handel in een minderjarige is volgens art. 273f lid 1 sub 2 Sr sprake als iemand een ander die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met het oogmerk van uitbuiting. Anders dan bij handel in meerderjarigen hoeft er geen dwang te zijn gebruikt. Dus als een elfjarige bij een restaurant om werk en onderdak vraagt en de eigenaar laat haar vervolgens volle werkweken draaien tegen kost en inwoning, dan is dat mensenhandel. Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat niet alle tewerkstelling van minderjarigen verboden is, laat staan uitbuiting oplevert. Voor arbeid van kinderen gelden echter bijzondere voorwaarden. In de *Arbeidstijdenwet* en het *Arbeidsomstandighedenbesluit* is voor verschillende leeftijdsgroepen tot 18 jaar bepaald welke arbeid, hoeveel uur en op welke tijdstippen verricht mag worden.⁹⁵ Laat een werkgever een kind meer of zwaarder werk doen, dan is dat een misstand die, eventueel in combinatie met andere misstanden, een exces kan opleveren.

Ook de internationale rechter houdt in deze rekening met minderjarigheid. Zo speelt in het eerder genoemde Siliadin-arrest van het EHRM de leeftijd van het dienstmeisje een rol bij het vaststellen van gedwongen arbeid en dienstbaarheid. Bovendien stelt het Hof dat in het bijzonder kinderen en andere kwetsbare personen recht hebben op bescherming van de staat, tegen dergelijke schendingen van de persoonlijke integriteit. De norm is dus, zowel binnen de Nederlandse als de Europese rechtsorde, dat minderjarigen beschermd moeten worden om niet vanwege arbeid belemmerd te worden in hun fundamentele (kinder)rechten.

In de praktijk is extra zorg voor (mogelijke) slachtoffers van onder de 18 jaar echter nog niet vanzelfsprekend. In *Inzicht in uitbuiting* (2005) hebben ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland en Unicef Nederland een aantal knelpunten genoemd in de bescherming van kinderen tegen uitbuiting. Uit meerder casus uit het BNRM-onderzoek blijkt met name dat illegaal verblijf een beletsel kan zijn voor de nodige aandacht in signalering, opsporing, opvang en begeleiding bij het eventueel doen van aangifte van (mogelijk) uitgebuide minderjarigen.

Casus Chinese jongen (uitbuiting)

Tijdens piketdienst komt een advocaat in contact met C, een Chinese jongen. C zegt 15 jaar te zijn. De advocaat schat hem tussen de 15 en 17. C is aangehouden bij een verkeerscontrole. Hij zat in de auto zonder gordel om en kon zich niet legitimeren. De Nederlandse bestuurder van de auto, zo blijkt uit het proces-verbaal, kon zich wel legitimeren. Hij mag zijn reis vervolgen. C wordt meegenomen naar het bureau. Daar zit hij enkele dagen in de politiecel, waarna hij in vreemdelingenbewaring komt. C lijkt schuw en is weinig mededeelzaam, maar vertelt wel dat hij ongeveer een jaar geleden naar Nederland gesmokkeld is, hier geen familie heeft, wel contact heeft met zijn familie in China, ergens een kamer deelt met een andere man en werk doet waar hij met de auto naartoe gebracht en gehaald wordt. Over de aard van de werkzaamheden komt de advocaat niets te weten, maar hij denkt dat C behalve werken alleen aan eten en slapen toekomt. Hij spreekt geen woord Nederlands of andere Europese taal, maakt een gedesorienteerde indruk en is zonder enige kennis van de Nederlandse samenleving.

⁹⁵ Voor meer informatie over de regels voor arbeid door minderjarigen in Nederland zie Meuwese e.a., 2005.

C zou voor de reis het Chinese equivalent van €10.000 van een woekeraar hebben geleend. Op zijn arm heeft hij een litteken in de vorm van een bloem dat waarschijnlijk met een sigaret is aangebracht. C zegt dat de geldschietster dat heeft gedaan om hem aan zijn schuld te herinneren. Voor zijn werk wordt C niet uitbetaald, maar de persoon die hem tewerk stelt zegt dat hij maandelijks geld naar C's familie in China stuurt. C wil daarom zo snel mogelijk weer aan het werk.

De advocaat spreekt C één keer. Door de overplaatsing naar de vreemdelingenbewaring bezoekt hij hem niet meer voor de zitting. De Vreemdelingenpolitie verhoort C twee keer. De advocaat overlegt met de Raad voor de Kinderbescherming, die een eventueel verzoek om een spoed ondertoezichtstelling wel in behandeling wil nemen. De advocaat wil deze procedure echter niet starten zonder overleg met C. Daar is echter geen gelegenheid meer voor. Op de zitting blijkt dat C niet is aangemeld of aangevoerd bij de rechtbank. Vanwege deze vormfout is de bewaring opgeheven en C op straat gezet. De advocaat uit zijn zorgen over deze gang van zaken. Hem wordt meegedeeld dat de Vreemdelingenpolitie zijn cliënt bij de opheffing van de bewaring wel heeft uitgenodigd om zich de volgende dag te melden. De kans dat C dit heeft begrepen is echter klein, aangezien hij geen Nederlands kan en er in dit stadium waarschijnlijk geen tolk is ingeschakeld.

Deze casus roept vragen op, bijvoorbeeld waarom de politie de bestuurder van de auto laat gaan. Verontrustend is dat een minderjarige meerdere dagen in een politiecel zit en na vreemdelingenbewaring als alleenstaande, die de Nederlandse taal niet kent, in een vreemde stad op straat wordt gezet. De advocaat voelde zich in deze zaak voor een dilemma gesteld. Wat is in het belang van de cliënt, als die 15 jaar is en zelf aangeeft terug te willen naar een waarschijnlijk benarde situatie waarin mogelijk sprake is van uitbuiting?

Zoals uit de volgende twee casus blijkt, reageert de Raad voor de Kinderbescherming niet altijd op dezelfde wijze op (mogelijke) uitbuiting van minderjarigen.

Casus Nigeriaans meisje (uitbuiting)

Een Nigeriaanse man die met vrouw en kinderen legaal in Nederland woont, laat zijn 12-jarige dochter E uit een eerder huwelijk uit Nigeria naar Nederland komen. E krijgt echter geen verblijfsvergunning, omdat zij niet wordt aangemeld. E is het onbetaalde sloofje van het gezin. Beide ouders werken en E moet het huishouden doen en voor de andere kinderen zorgen. Ze mag niet naar school of zich op een andere manier ontplooiën. E mag geen vrienden maken of contact houden met haar oma in Nigeria. Haar vader en stiefmoeder mishandelen haar als ze boos zijn. Op haar 15^e loopt E weg. Zij komt in de prostitutie en wordt tippelend opgepakt. E gaat dan via Bureau Jeugdzorg naar een aanmeldcentrum voor asielzoekers. Volgens haar advocaat had E daar niet heen gestuurd moeten worden, maar wanneer hij bij de zaak betrokken raakt ligt er al een negatieve beschikking. De advocaat weet de asielpcedure te stoppen en de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen. Naar eigen zeggen heeft hij hemel en aarde moeten bewegen voordat de Raad in actie wilde komen voor de illegale minderjarige. E's vader wordt uit het ouderlijk gezag ontheven. E komt onder de voogdij van Nidos en krijgt een verblijfsvergunning. Zij doet geen aangifte.

Casus Bulgaars meisje (uitbuiting)

De politie benadert een crisisteam van Bureau Jeugdzorg. Er is een Bulgaars meisje aangehouden terwijl zij aan het zakkenrollen was. Het meisje, T, is alleen en in paniek. Ze heeft geen identiteitsdocument bij zich. T vertelt in het Bulgaars hoe ze heet en dat ze 12 is. Ze ontkent het zakkenrollen en

verklaart sinds een paar dagen met haar familie in Nederland met vakantie te zijn. Tijdens een bezoek aan een markt zou zij haar ouders zijn kwijt geraakt. De politie kan echter geen familie vinden en denkt dat T mogelijk in een team van zakkenrollers, waaronder soms hele gezinnen, is ingezet door een criminele organisatie die de buit (deels) int.

De politie kan T niet 's nachts op het bureau houden. De Vreemdelingenpolitie wil haar niet overnemen. De Raad voor de Kinderbescherming laat weten niet verantwoordelijk te zijn voor dergelijke gevallen en acht een voorlopige ondertoezichtstelling niet mogelijk. Zo komt T in de crisisopvang van Bureau Jeugdzorg. Het contact verloopt moeizaam. T blijft herhalen wat er gebeurd zou zijn en dat ze terug wil naar haar ouders in Bulgarije. De respondent, een medewerker van Bureau Jeugdzorg, heeft sterk de indruk dat T geïnstrueerd is. T verblijft tien dagen in de opvang, terwijl de respondent met het IOM haar terugreis regelt. Er wordt contact gelegd met mensen in Bulgarije, die haar opa en oma zouden zijn. Zij zullen T in Sofia van het vliegveld ophalen. Het IOM betaalt de reis, nadat de Bulgaarse ambassade een laissez-passer heeft afgegeven op de naam die T opgeeft, al kan men niet verzekeren dat zij echt zo heet.

De dag voordat T zal vertrekken, meldt zich een man bij de politie. Hij beweert T's vader te zijn en heeft een nieuw paspoort op haar naam bij zich. Hij verklaart hier met zijn gezin met vakantie te zijn en T op de markt te zijn kwijtgeraakt. Hij komt haar halen. De politie vindt dit verhaal ongeloofwaardig. In overleg met het IOM wordt besloten vast te houden aan het plan voor T's terugreis. Het paspoort dat de man bij zich heeft wordt ingenomen. Naar de precieze rol van deze man in de zaak wordt geen nader onderzoek ingesteld.

De volgende dag brengt de respondent T naar Schiphol. Vanaf de douane begeleidt iemand van het IOM T naar het vliegtuig en vraagt een medepassagier op haar te letten, wat hij weigert omdat T Roma is.

Zeven maanden later hoort de respondent dat T, onder dezelfde naam, in een andere stad is opgepakt in verband met zakkenrollen. Dit keer spreekt de rechter wel een kinderbeschermingsmaatregel uit. Nidos krijgt de voogdij en T komt, totdat zij opnieuw naar Bulgarije vertrekt, in een pleeggezin. De respondent verbaast zich over het verschil in aanpak en het gebrek aan communicatie, waardoor Nidos van alles opnieuw heeft moeten uitzoeken. De respondent houdt aan de zaak een onbevredigd gevoel over. Hij heeft meerdere, vergelijkbare gevallen per jaar, al zijn de kinderen meestal ouder. Telkens handelen betrokken instanties anders. Zij lijken geen standaardprocedure te volgen ten aanzien van aangehouden, alleenstaande, illegale minderjarigen.

De verschillende reacties van de Raad voor de Kinderbescherming hebben mogelijk te maken met het feit dat in de praktijk niet altijd een goed evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds het jeugdbeschermingsrecht en anderzijds het vreemdelingenrecht (Cardol, 2005, p.337). Nederlandse kinderbeschermingsmaatregelen kunnen worden toegepast op buitenlandse kinderen die in Nederland verblijven, ongeacht hun verblijfsstatus. De Raad voor de Kinderbescherming kan optreden ten behoeve van minderjarigen die hun woonplaats of werkelijk verblijf in Nederland hebben.⁹⁶ Het beleid van de Raad ten aanzien van minderjarigen zonder verblijfstitel is niet anders dan dat ten aanzien van legaal in Nederland verblijvende minderjarigen (Cardol, 2005, p.346). Maar volgens Cardol signaleert de Raad dat er verschil van inzicht kan ontstaan in de uitvoeringspraktijk, als het vreemdelingenbeleid en

⁹⁶ Art. 1:239 lid 1 BW.

het kindbeschermingsbeleid botsen (2005, p.347). Hij is van mening dat in de praktijk het adagium lijkt te gelden dat het vreemdelingenrecht prevaleert boven het jeugdbeschermingsrecht en bovendien actoren in de jeugdbescherming niet altijd voldoende kennis lijken te hebben van het vreemdelingenrecht (2005, p.348). Een ieder die met alleenstaande minderjarige vreemdelingen te maken kan krijgen dient zich daarom bewust te zijn van de (signalen van) verschillende vormen van mensenhandel en de beschermende maatregelen die daarbij horen.

Sociaalpsychische gesteldheid

Een bijzondere groep potentiële slachtoffers van overige uitbuiting zijn mensen met sociaalpsychische problemen. Er zijn werkgevers die misbruik maken van mensen die extreem subassertief zijn of kampen met een persoonlijkheidsstoornis. Deze vorm van kwetsbaarheid verklaart mede waarom BNRM ook casus heeft gevonden die betrekking hebben op Nederlanders. Tekortschietende sociale intelligentie, waar een zeker zelfbeschermend wantrouwen bij hoort, kan – bijvoorbeeld in combinatie met geldzorgen en sociaal isolement – leiden tot grove misstanden in relatie tot arbeid.

Casus boerenknecht (uitbuiting)

De Nederlandse K is subassertief en “richting zwakbegaafd.” Hij werkt op een boerderij. K wordt daar als een ouderwetse knecht behandeld. Hij werkt voor kost en inwoning en andere basale behoeften zoals kleding. Na jaren onderneemt K iets om zijn situatie te verbeteren. Hij stelt met succes een loonvordering in.

Uit het vorenstaande blijkt enerzijds dat er overeenkomsten zijn tussen de (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting en die van overige uitbuiting. Anderzijds is duidelijk dat de samenstelling van de totale groep van (mogelijke) slachtoffers door de verbrede strafbaarstelling is veranderd.

8.6.3 Kenmerken van (potentiële) daders

Vanwege het doel en de methoden van het BNRM-onderzoek overige uitbuiting en vanwege de stand van zaken in de opsporing en vervolging van mensenhandel voor overige uitbuiting is nog weinig bekend over de kenmerken en werkwijzen van daders. Aangezien de meeste respondenten zijn benaderd in verband met mogelijk contact met slachtoffers, is de verzamelde informatie over personen die verantwoordelijk zijn voor grove misstanden in arbeidssituaties beperkt en veelal uit derde hand. De meeste informatie over natuurlijke personen en rechtspersonen die zich mogelijk schuldig maken aan uitbuiting is afkomstig van de AI- en SIOD-respondenten.

Andere criminele gedragingen

Respondenten van de AI en de SIOD-recherche geven aan dat de bedrijven waar zij de ernstigste misstanden aantreffen, alsook de leidinggevenden binnen die bedrijven, het met wet-

en regelgeving over de hele breedte niet zo nauw nemen.⁹⁷ Eén AMF-teamleider geeft het voorbeeld van een bedrijf dat zich behalve aan illegale tewerkstelling onder zeer slechte voorwaarden vermoedelijk schuldig maakt aan overtredingen van de milieuwetgeving, vreemdelingenwet, bijstandswet, belastingwetgeving en regels voor sociale verzekeringen. Het verschil tussen dergelijke overtredingen en uitbuiting is echter dat bij uitbuiting heel direct slachtoffers betrokken zijn. Het is de vraag of betrokken werkgevers zich bewust zijn van dit onderscheid. Voor hen zijn het wellicht allemaal slechts manieren om de kosten te verlagen en het is niet ondenkbaar zij zichzelf niet als uitbuiters zien. Doch, werkgevers die het drukken van kosten zo ver doorvoeren dat mensen onder excessief slechte omstandigheden moeten werken maken zich schuldig aan mensenrechtenschendingen.

Personeelsbestand

Het onderzoek biedt geen inzicht in een eventueel verband tussen de omvang van het personeelsbestand van bedrijven en het voorkomen van uitbuiting. Grote misstanden doen zich voor zowel in kleine en informele bedrijfjes als in grotere ondernemingen met een hogere organisatiegraad.

Culturele verwantschap met slachtoffers

Het beeld uit verscheidene onderzoeken naar mensensmokkel, dat de daders vaak tot dezelfde etnische groep behoren als de gesmokkelden (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.46), lijkt ook te gelden voor mensenhandelaren en hun slachtoffers in overige uitbuiting. Verschillende casus gaan over buitenlandse werknemers die het slachtoffer worden van het winstbejag van land- of taalgenoten in Nederland.⁹⁸ Er is al op gewezen dat dit een keerzijde is van het vangnet dat migrantengemeenschappen aan veel nieuwkomers bieden.

Familie en partners van slachtoffers

Soms gaat de verwantschap tussen dader en slachtoffer nog verder. Uitbuiting komt voor binnen relaties, huwelijken en families en dan vaak in combinatie met meervoudige afhankelijkheid, misbruik van de relatie voortvloeiend overwicht en psychisch of fysiek geweld. De aangiftebereidheid bij uitbuiting in deze context zal laag zijn waardoor het risico bestaat dat dergelijke situaties verborgen blijven – zeker als het gaat om een minderjarige die binnenshuis wordt uitgebuit. Uit verschillende casus uit het BNRM-onderzoek blijkt dat niet altijd adequaat gereageerd wordt op signalen van uitbuiting in familieverband, zelfs niet als het een minderjarig slachtoffer betreft.

⁹⁷ Het hoeft echter niet te gaan om criminele organisaties. Die lijken althans geen grote rol te spelen bij overige uitbuiting in België, waar gedwongen en mensenwaardige arbeid buiten de seksindustrie al langer strafbaar is (CGKR, 2005, p.84).

⁹⁸ Ook in België speelt overige uitbuiting vaak binnen sociale en familienetwerken (CGKR, 2005, p.84).

8.7 Aandachts- en knelpunten in de aanpak van overige uitbuiting

8.7.1 Inleiding

Een effectieve aanpak van mensenhandel voor overige uitbuiting omvat preventie, signalering en opsporing, het vervolgen van verdachten en de opvang en bescherming van slachtoffers. Het beleid op dit terrein volgt in grote lijnen dat ten aanzien van seksuele uitbuiting. Wel moeten er deels andere ketenpartners bij betrokken worden.

De bestrijding van overige uitbuiting bevindt zich in de beginfase. De eerste stappen ter preventie van grove misstanden op de werkvloer zijn begin 2007 door het Ministerie van SZW en de sociale partners genomen in het kader van flankerend beleid voor het vrij verkeer van werknemers uit de in 2004 toegetreden EU-lidstaten.⁹⁹ Voor informatie over de op gang komende signalering van overige uitbuiting en de eerste opsporingsonderzoeken hiernaar wordt verwezen naar Hoofdstuk 5. Over de wijze waarop de rechter overige uitbuiting behandelt en bestraft kan hier niet gerapporteerd worden, aangezien bij het schrijven van dit hoofdstuk nog geen onherroepelijke rechterlijke uitspraak over deze vorm van mensenhandel bekend is.¹⁰⁰ Er is dus nog onvoldoende (cijfer)materiaal om de vervolgingspraktijk te analyseren, maar BNRM zal de jurisprudentievorming over overige uitbuiting aandachtig volgen. Op dit punt wordt opnieuw gewezen op de langere ervaring met deze vorm van mensenhandel in België: het CGKR constateert dat nog niet alle Belgische rechters overige uitbuiting als mensenhandel zien en dat verdere sensibilisering van rechters nodig is (2005, p.87).¹⁰¹ Ondertussen registreert de STV de eerste (mogelijke) slachtoffers van overige uitbuiting. Hierdoor krijgen de STV en andere organisaties betrokken bij de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel te maken met een veranderend cliëntenbestand en met nieuwe hulpvragen (zie Hoofdstuk 3).

8.7.2 Aandachts- en knelpunten

Hieronder wordt een aantal aandachts- en knelpunten in relatie tot de aanpak van mensenhandel voor overige uitbuiting genoemd.

⁹⁹ Het betreft het landelijk handhavingskader waarover het Ministerie van SZW en de sociale partners op 31 januari 2007 overeenstemming bereikten en afspraken tussen de AI en sociale partners over nauwer samenwerken in bepaalde sectoren.

¹⁰⁰ Bij het afronden van dit hoofdstuk zijn wel twee uitspraken in eerste aanleg bekend. In deze zaken ging het om illegale tewerkstelling van Bulgaren als hennepknippers respectievelijk Chinezen in een restaurant. In beide zaken werden de verdachten in eerste aanleg vrijgesproken van de ten laste gelegde mensenhandel (zie LJN AZ2707 en LJN BA0145).

¹⁰¹ In Nederland zijn bij het schrijven van deze rapportage verschillende initiatieven in ontwikkeling voor bijscholing van de zittende magistratuur op het terrein van mensenhandel, waarin (ook) aandacht zal zijn voor overige uitbuiting.

Wetgeving en beleid

- Bij de verbreding van de strafbaarstelling van mensenhandel heeft de wetgever onvoldoende duidelijk bepaald welke misstanden in relatie tot arbeid en diensten onder uitbuiting in de zin van mensenhandel vallen. Het gebrek aan een scherpe afbakening van het begrip uitbuiting bemoeilijkt de signalering, opsporing en vervolging van overige uitbuiting.
- Door de uitbreiding van de delictsomschrijving is voor een effectief mensenhandelbeleid, meer nog dan voorheen, de inzet van en samenwerking tussen verschillende departementen vereist.

Preventie aan de vraagzijde

- Het voornemen van de regering om in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties de vraag die tot overige uitbuiting kan leiden te reduceren¹⁰² is weinig concreet. Bovendien is er nog weinig invulling aan dit voornemen gegeven.

Signalering en opsporing

- Onder het brede publiek is overige uitbuiting en de strafbaarstelling daarvan als mensenhandel onbekend en daarmee de alertheid op signalen beperkt. Het bewustzijn van de strafbaarstelling van mensenhandel voor overige uitbuiting ontbreekt ook bij mensen die in hun (vrijwilligers)werk signalen van overige uitbuiting kunnen tegenkomen, zoals medewerkers van vakbonden, (jeugd)hulpverleners, advocaten en mensen die asielzoekers en/of illegalen steunen.
- De afgelopen jaren is veel aandacht en capaciteit besteed aan de strijd tegen illegaliteit. Het doel van dit beleid is tweeledig: enerzijds illegale vreemdelingen uitzetten en anderzijds de uitbuiters van illegalen aanpakken. De aanpak van illegaliteit en de bestrijding van mensenhandel vormen in beginsel twee zelfstandige beleidsterreinen, maar maatregelen op het ene terrein kunnen gevolgen hebben voor het andere.¹⁰³ Op papier wordt onderkend dat zich onder illegale vreemdelingen slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden, maar het is essentieel dat hiermee ook in de praktijk telkens rekening wordt gehouden. Het risico bestaat immers, zeker in de eerste fase na de inwerkingtreding van het verbrede mensenhandelartikel, dat slachtoffers van overige uitbuiting louter als illegaal worden gezien, ook omdat overige uitbuiting op het eerste gezicht minder evident kan zijn dan seksuele uitbuiting. Een op het slachtoffer gerichte aanpak van mensenhandel vereist dat bij acties in het kader van de aanpak illegaliteit (mogelijke) slachtoffers als zodanig herkend worden en juist geïnformeerd worden over hun rechten, bijvoorbeeld om gebruik te maken van de B9-regeling.
- Er zijn signalen dat de politie niet alle meldingen van (illegale) werknemers die aangifte willen doen van grove misstanden in arbeid opneemt, hoewel zij verplicht is aangiftes op te nemen.

¹⁰² Opgenomen in de *Aanvullende maatregelen*.

¹⁰³ *Illegalenota, Kamerstukken II 2003/04, 29 537 nr. 2, p.9.*

- De AI is vanwege haar rol in de bestrijding van illegale tewerkstelling niet altijd in staat om illegale werknemers effectief te beschermen tegen slechte arbeidsomstandigheden of uitbuiting. Het beëindigen van een illegale arbeidssituatie kan op gespannen voet staan met het winnen van het vertrouwen van een (mogelijk) slachtoffer mensenhandel. Zo brengt de tweeledige taak van de AI mee dat illegalen niet geneigd zullen zijn om misstanden of zelfs ongelukken op de werkplek bij de AI te melden. In de controle op de naleving van de WAV komen de AMF-teams van de AI er doorgaans niet aan toe om te informeren naar zaken als het uurloon of de werk- en woonomstandigheden van de vreemdelingen die zij werkend aantreffen. Hier staat tegenover dat de werkplekcontroles door de AI in potentie een belangrijke bron van informatie over overige uitbuiting zijn. Maar het controleren op en beboeten van overtredingen van de WAV draagt alleen bij aan het beëindigen van uitbuitingssituaties, als signalen van grove misstanden worden opgepakt en gemeld bij de SIOD. Gebeurt dit niet, dan kan het zelfs gebeuren dat een werkgever de boete voor illegale tewerkstelling ‘verhaalt’ op zijn illegale werknemers.

Risicosectoren

- Er bestaat een verband tussen de relatief hoge mate van illegale arbeid in bepaalde sectoren en de kans op ernstige misstanden in arbeidssituaties.
- Etnisch ondernemerschap kan een afgeschermd circuit vormen waarbinnen uitbuiting relatief onopgemerkt kan plaatsvinden.
- Overige uitbuiting in grensstreken kan zich deels in Nederlandse en deels over de grens afspelen.
- Overige uitbuiting vindt onder andere plaats in de informele sector, inclusief huishoudelijk werk. Noch inspectie- en (bijzondere) opsporingsdiensten, noch vakbonden hebben eenvoudig toegang tot deze sector.
- Au pairs zijn kwetsbaar voor uitbuiting, omdat zij meervoudig afhankelijk zijn van het gastgezin en werken in een afgeschermd setting. Er is weinig zicht op de arbeidssituaties van juist de meest kwetsbare ‘au pairs’, namelijk zij die niet (langer) voldoen aan de voorwaarden verbonden aan de verblijfsvergunning au pair. Deze groep komt echter noch in de evaluatie van de au pair regeling (Miedema e.a., 2003), noch bij het IND-meldpunt voor klachten in beeld.
- Er is geen (toe)zicht op de feitelijke arbeidssituaties van de bijzonder kwetsbare *migrant domestic workers* die als huisbedienden bij buitenlandse diplomaten in Nederland werken en waarvoor het Ministerie van BuZa de verblijfsdocumenten afgeeft.
- Deregulering van de arbeidsmarkt verklaart mede het bestaan extreem slechte arbeidsomstandigheden in de geïndustrialiseerde landen (ILO, 2005, p.63). De sinds 1998 gedereguleerde uitzendbranche is een belangrijke risicosector voor uitbuiting. Toch speelt het bestaan van ernstig misbruik in arbeidssituaties geen grote rol in de politieke discussie over de (zelf)regulering van de sector en de aanpak van malafide arbeidsbemiddelaars.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Zie hierover onder andere de brief van de staatssecretarissen van SZW en van Financiën aan de Tweede Kamer van 15 juni 2006 (kenmerk: AM/BR/06/47766). Voor de zelfregulering door middel van certificering is de NEN

Risicogroepen en slachtoffers

- De positie van illegalen op de Nederlands arbeidsmarkt lijkt de laatste jaren verslechterd. Illegale arbeid lijkt steeds verder ondergronds gaat, wat leidt tot meer arbeidssituaties die kunnen omslaan in uitbuiting (Van der Leun & Vervoorn, 2004, p.32). Veel (illegale) migranten zijn slecht op de hoogte van hun rechten als werknemer. Dit draagt bij aan hun gebrek aan weerbaarheid tegen misbruik. Een (mogelijk) slachtoffer van overige uitbuiting zal vaak niet weten dat hij op grond van de B9-regeling bepaalde rechten heeft. Bovendien is het in veel gevallen moeilijk om het vertrouwen te winnen van een (mogelijk) slachtoffer, zeker wanneer hij illegaal in Nederland verblijft en/of zijn vertrouwen in de autoriteiten in het verleden beschadigd is (Skrivánková, 2006, p.12).
- De voortgaande uitbreiding van EU en de verwachte opheffing van de overgangsregimes ten aanzien van werknemers uit nieuwe EU-lidstaten zal niet het eind betekenen van illegale tewerkstelling of uitbuiting. In een geglobaliseerde wereld van toenemende internationale concurrentie, ongelijkheid en mobiliteit ligt het meer voor de hand dat er telkens verschuivingen plaatsvinden in de landen van herkomst van de kwetsbare arbeidsmigranten.
- Vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven op grond van gezinsvorming of -hereniging hebben vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze vergunning brengt, althans de eerste drie jaar van het verblijf, met zich meervoudige afhankelijkheid van de persoon/personen bij wie de vreemdeling verblijft. Hieraan kleeft het risico van misbruik van de vreemdelingenrechtelijke afhankelijkheid binnen relaties of gezinnen, dat kan leiden tot uitbuiting.
- De regering erkent dat minderjarigen extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting en dat (mogelijke) slachtoffers mensenhandel die minderjarig zijn bijzondere aandacht verdienen. Uit het BNRM-onderzoek overige uitbuiting blijkt echter dat de illegale status van een minderjarige soms een beletsel is voor het realiseren van opvang, bescherming, rechtsbijstand en zondig een kindbeschermingsmaatregel.
- De verbreding van het mensenhandelartikel brengt nieuwe categorieën slachtoffers mee. Toch heeft de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel op 1 januari 2005 nog niet geleid tot uitbreiding of differentiatie van de opvangmogelijkheden voor slachtoffers.
- (Rechts)hulpverleners die contact hebben met de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt kunnen bijdragen aan het signaleren van mensenhandel. Lastig is echter dat de angst van illegalen om uitgezet te worden hen er vaak van weerhoudt om uitbuitiespraktijken bij overheidsinstanties te melden. Deze houding zal naar verwachting pas veranderen, als (rechts)hulpverleners er op (kunnen) vertrouwen dat het melden of het doen van

4400-1 norm opgesteld. Begin februari 2007 worden uitzendbureaus wel al tegen deze norm gescreend, maar worden de accreditatie van de certificeerders en het instellen van één register voor de gecertificeerde uitzendbranche nog uitgewerkt. De NEN 4400-1 ziet overigens vooral op de afdracht van belastingen en premies en bevat geen criteria voor de behandeling van werknemers, zoals bijvoorbeeld de huisvesting van buitenlandse krachten.

aangifte van overige uitbuiting in het belang is van de betrokken cliënt. Soms zijn er echter (andere) juridische acties die illegalen tegen een werkgever kunnen ondernemen zonder risico voor hun illegale verblijf.¹⁰⁵ Het is belangrijk dat (rechts)hulpverleners deze acties kennen en niet onnodig ontraden aan (mogelijke) slachtoffers.

¹⁰⁵ In dit verband is bijvoorbeeld interessant het informatieboekje over de basisrechten van ongedocumenteerden dat de ngo LOS uitgeeft.

Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

9.1 Inleiding

Met de verbrede strafbaarstelling sinds 1 januari 2005 kan mensenhandel, behalve op seksuele of overige uitbuiting, ook op orgaanverwijdering zijn gericht. Er zijn echter nauwelijks aanwijzingen dat mensenhandel met dit oogmerk in Nederland voorkomt. Desalniettemin was de nieuwe mensenhandelbepaling voor BNRM aanleiding om dit onderwerp te verkennen. Gekozen is voor een ruime verkenning, omdat de vraag naar organen kan leiden tot zowel commerciële orgaantransplantaties, oftewel orgaanhandel, als mensenhandel voor orgaanverwijdering.¹

Door BNRM gehanteerde begripsbepalingen

- Orgaan: bestanddeel van het menselijk lichaam of de menselijke vrucht met uitzondering van bloed of geslachtscellen.²
- Orgaantransplantatie: het complete proces vanaf de voorbereiding van het operatief overbrengen van een orgaan uit de ene persoon naar een ander, inclusief het tussentijds conserveren en opslaan van het orgaan.³
- Orgaantoerisme: het naar een buitenland reizen om daar een orgaan ter implantatie te ontvangen.
- Orgaanhandel: het te koop aanbieden en daadwerkelijk verkopen van een orgaan, het kopen van een orgaan en het met winstoogmerk bemiddelen, inclusief transplanteren van een verhandeld orgaan, tussen koper en verkoper.
- Mensenhandel met oogmerk van orgaanverwijdering: het met gebruikmaking van bepaalde dwangmiddelen werven, transporteren of onderbrengen van een ander met het doel diens organen te verwijderen.

De BNRM verkenning van het onderwerp bestaat uit twee deelonderzoeken.⁴ Het eerste omvat een literatuurstudie⁵ naar het wettelijk kader voor orgaantransplantatie in Nederland, internationale orgaanhandel, de vraag of Nederlanders daarbij betrokken zijn en het ethische debat over de verschillende manieren waarop organen voor transplantatie beschikbaar

¹ Het tekort aan beschikbare organen leidt ook tot onderzoek naar mogelijke alternatieven voor transplantatie van mens naar mens, zoals xenotransplantatie en kunstorganen.

² Conform de definitie uit memorie van toelichting bij de Wet op de orgaandonatie, waar (delen van) organen en weefsels en cellen onder vallen (MvT WOD, p.36). Het begrip wordt juridisch ruimer gedefinieerd dan medisch te doen gebruikelijk.

³ Deze definitie sluit aan bij het *Additional Protocol to the Convention on human rights and biomedicine, on transplantation of organs and tissues of human origin* (2002) van de Raad van Europa.

⁴ Beide deelonderzoeken zijn uitgevoerd door een stagiaire bij BNRM.

⁵ Behalve wetenschappelijke literatuur, voorlichtingsmateriaal en wet- en regelgeving zijn mediaberichten en internetsites bestudeerd om ook kennis te nemen van casuïstische informatie, inclusief 'urban myths', over orgaanhandel. Een 'urban myth' is een verhaal waarvan de verteller doorgaans meent dat het waar is, terwijl een 'urban myth' vaak is verdraaid en opgeblazen tot een sensatieverhaal, doch niet per definitie onwaar.

gemaakt kunnen worden.⁶ Het tweede deelonderzoek onder transplantatie-artsen en -coördinatoren is gericht op de vraag of er Nederlandse nierpatiënten zijn die in Nederland of het buitenland een transplantatienier willen kopen, geprobeerd hebben te kopen of daadwerkelijk hebben gekocht.⁷

Centraal staat in dit hoofdstuk het verband en onderscheid tussen orgaanhandel enerzijds en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering anderzijds. Maar eerst komen aan de orde de regelgeving inzake orgaandonatie en de discussie over en signalen van orgaanhandel (§9.2.1). Daarbij zal ook kort worden ingegaan op de situatie in het buitenland. In §9.2.2 wordt de strafbaarstelling van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in art. 273f Sr nader besproken (zie voor de tekst van art. 273f Sr Bijlage 1). In §9.3 worden de bevindingen uit het verkennend onderzoek onder medici gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van aandachtspunten in relatie tot mensenhandel voor orgaanverwijdering (§9.4).

9.2 Stand van zaken en ontwikkelingen

Er bestaat vrijwel geen onderzoek naar de betrokkenheid van Nederlanders bij orgaantoe-risme, orgaanhandel of mensenhandel ten behoeve van orgaanverwijdering.⁸ Vooralsnog zijn er weinig aanwijzingen dat orgaanhandel of mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland voorkomt.⁹ Volgens het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NIGZ) is van elk in Nederland getransplanteerd orgaan de herkomst bekend en kan door de registratie en controle hier geen ‘zwart’ organecircuit ontstaan.¹⁰ Ook Van der Leun en Vervoorn (2004, p.31) en het College van procureurs-generaal in de *Aanwijzing Mensenhandel* (2006, p.14) concluderen dat orgaanhandel in Nederland zo goed als non-existent lijkt.

Tegelijkertijd is het, gezien de lange wachttijden voor transplantatie in Nederland¹¹ en het gemak waarmee steeds meer mensen steeds meer informatie kunnen inwinnen over orgaanhandel in het buitenland, niet ondenkbaar dat orgaantoe-risme door Nederlanders wel

⁶ Aan dit onderzoek is door de stagiair een vervolg gegeven met een eigen publieksonderzoek naar de vraag in hoeverre en onder welke omstandigheden Nederlanders het (ver)kopen van een orgaan aanvaardbaar achten en hun attitudes ten opzichte van verschillende oplossingsstrategieën voor het orgaantekort in Nederland (Van Schravendijk, 2006).

⁷ Het BNRM-onderzoek is toegespitst op nieren, aangezien het tekort aan nieren het grootst is, over handel in nieren de meeste literatuur bestaat en mensenhandel voor orgaanverwijdering het meest voor de hand lijkt te liggen wanneer dat orgaan een nier is.

⁸ Blijkens het *Criminaliteitsbeeld mensenhandel 2005* (p.55) heeft ook de Nationale Recherche behoefte aan een verkennend onderzoek naar mogelijk transplantatietoerisme vanuit Nederland.

⁹ Wel suggereert Akinbingöl (2003) dat sommige migranten die vanuit Turkije naar West-Europa worden gesmokkeld hun tocht financieren door een orgaan te verkopen.

¹⁰ Zie: <http://wsto.e-vision.nl/donorvoorlichting/index.cfm?act=vragen.lijst&ouder=208&zoekterm=orgaanhandel>.

¹¹ Voor implantatie van een donornier gemiddeld vier jaar. Informatie van de nierpatiëntenvereniging, zie www.nvn.nl.

voorkomt of in de toekomst zal ontstaan. Zoals in veel landen heerst in Nederland immers een groot tekort aan beschikbare organen voor het groeiend aantal patiënten dat wacht op een transplantatie,¹² met als gevolg dat één op de vijf van die patiënten komt te overlijden (Van Schravendijk, 2006, p.36). IJzermans, hoogleraar transplantatiechirurgie, zei in zijn inaugurele rede (2005) te verwachten dat er orgaantoerisme zal ontstaan, als er niet meer organen bij leven worden gedoneerd. Hij verwees daarbij naar mogelijkheden om in Hongarije en (voormalig) Joegoslavië een orgaan te kopen.¹³ In januari 2006 meldden twee medische specialisten in de media dat enkele patiënten in China een orgaan hadden laten implanteren.¹⁴ Het Functioneel Parket ziet orgaanhandel als potentieel nieuw risicoterrrein.¹⁵

9.2.1 Orgaandonatie en de handel in organen

Het donorregistratiesysteem

Nederland kent een passief donorregistratiesysteem. Dit wordt ook wel een toestemmings-systeem genoemd, aangezien een ieder expliciet toestemming moet geven voor orgaanverwijdering (na overlijden¹⁶). Het laten registreren van die keuze of een andere keuze is niet verplicht en iemand die geen keuze kenbaar heeft gemaakt, is na overlijden in principe niet beschikbaar als orgaandonor.¹⁷ Een alternatief is het actief donorregistratiesysteem, of geen-bezwaarsysteem. Dat heeft als uitgangspunt: wie geen bezwaar heeft laten registreren, wordt geacht donor te zijn. Mede door de lobby van patiëntenorganisaties voor invoering van een actief donorregistratiesysteem is er de afgelopen jaren in de politiek veel gedebatteerd over de voor- en nadelen van het Nederlandse donorregistratiesysteem. Dit heeft echter tot op heden niet geleid tot fundamentele wijzigingen.¹⁸

¹² Eind 2006 wachtten ongeveer 1440 mensen op een orgaan, waarvan meer dan 1050 wachtten op een nier. Op weefsel (exclusief huid) wachtten 370 mensen. In 2006 zijn 567 postmorale organen en 277 organen van levende donoren getransplanteerd en is meer dan 2100 keer weefsel (exclusief huid) getransplanteerd (www.transplantatiestichting.nl).

¹³ Persbericht over de oratie van IJzermans:

¹⁴ In het *NRC Handelsblad* van 23 januari 2006 en in de uitzending van *Netwerk* op 31 januari 2006.

¹⁵ In 'Het Functioneel Parket als trendwatcher', OM Magazine *Opportuin* 2003/06.

¹⁶ Postmortale donatie is mogelijk na hersendood en soms na hartdood (*heart-beating resp. non-heart beating donatie*).

¹⁷ Ruim vijf miljoen mensen in Nederland hebben hun keuze omtrent donatie laten registreren. Bijna de helft van deze groep geeft toestemming zonder beperkingen. Bijna 10% geeft toestemming met donatiebeperkingen, bijna 12% laat de beslissing over aan nabestaanden of een bepaald persoon en ruim 30% geeft geen toestemming (www.donorregister.nl).

¹⁸ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 28 140, nr. 16, p.4 en *Kamerstukken II* 2004/05, 28 140, nr. 18, p.5. Om donorregistratie te stimuleren heeft de minister van Volksgezondheid wel in juni 2006 (brief met kenmerk GMT/IB 2686314) alle gemeenten verzocht om bij de uitgifte van reisdocumenten donorregistratieformulieren en aanvullende informatie aan burgers te verstrekken.

*Wet op de orgaandonatie*¹⁹

De wettelijke regels inzake het uitnemen van organen bij mensen zijn neergelegd in de Wet op de orgaandonatie (WOD). De belangrijkste voorwaarden die de WOD stelt zijn uitdrukkelijke, voorafgaande toestemming van de donor²⁰ en terbeschikkingstelling-om-niet.²¹ Hiermee is, volgens de memorie van toelichting (MvT WOD, p.5),²² getracht uitwerking te geven aan de onaantastbaarheid van het lichaam, verankerd in artikel 11 Grondwet, en het recht op zelfbeschikking, die beide tot op zekere hoogte doorwerken na het moment van overlijden, en een rechtvaardige verdeling van de beschikbare organen. Voor orgaandonatie bij leven dient de donor in staat te zijn om, voldoende geïnformeerd, toestemming te geven²³ voor de uitname van een bepaald orgaan ten behoeve van transplantatie (artt. 3 lid 1, 8 WOD).²⁴ Tot het moment van de verwijdering kan die schriftelijke toestemming worden herroepen. Ook het ter beschikking stellen van organen na overlijden vereist in principe de toestemming van de donor of, bij het ontbreken van die wilsverklaring, van de naaste nabestaande(n) van de overledene (artt. 9, 11 WOD).²⁵

De toestemming voor orgaanuitname is nietig, indien verleend om voor de donatie een vergoeding te ontvangen die hoger is dan de kosten die een rechtstreeks gevolg zijn van de uitname (artt. 2, 7 WOD). Dit onder meer omdat volgens de wetgever de vrijwilligheid van de donor niet is gewaarborgd, als er sprake is van een winstoogmerk.²⁶ Dan kan zelfs uitbuiting dreigen (MvT WOD, p.7). Ook het orgaancentrum en de orgaanbanken²⁷ die bemiddelen bij het verkrijgen, typeren, vervoeren en toewijzen van organen respectievelijk lichaamsmateriaal vervoeren, bewaren, bewerken, overbrengen en invoeren mogen geen winstoogmerk

¹⁹ Eind 2006 verscheen de *Derde evaluatie Wet op de Orgaandonatie*. Daarin wordt geconcludeerd dat het overheidsbeleid ter bevordering van het aanbod van donororganen effect heeft, dat de overheid inspanningen moet blijven richten op publiekscampagnes en de rol van bij donatie betrokken professionals, dat de communicatie met nabestaanden cruciaal is en dat er geen aanleiding is om het allocatiesysteem van organen ter discussie te stellen (Friele e.a., 2006, pp.14,15).

²⁰ Voor donatie bij leven door een minderjarige gelden aanvullende voorwaarden (art. 5 WOD).

²¹ Enkel kosten, inclusief gederfde inkomsten, rechtstreeks ten gevolge van de donatie mogen worden vergoed (art. 2 WOD).

²² *Kamerstukken II 1991/92, 22 358, nr. 3.*

²³ Artt. 4 en 5 WOD beschrijven de voorwaarden waaronder uitzonderingen op deze regel mogelijk zijn.

²⁴ Donatie bij leven wordt vooral gebruikt ten behoeve van een ziek familielid of partner (MvT WOD, p.10). Als dat vanwege incompatibele bloedgroepen van donor en ontvanger onmogelijk is, kan soms gebruik worden gemaakt van *cross-over* transplantatie: het ruilen van donororganen tussen twee of meer donor/ontvangerparen (Den Hartogh, 2003, p.126).

²⁵ De mogelijkheid dat bij gebrek aan toestemming van de overledene in de WOD genoemde nabestaanden toestemming kunnen geven maakt het Nederlandse stelsel een zgn. 'onzuiver' toestemmingsstelsel (MvT WOD, p.15).

²⁶ Dit is ook voor de *World Medical Association* een argument tegen orgaanhandel: "Payment for organs and tissues for donation and transplantation should be prohibited. A financial incentive compromises the voluntariness of the choice and the altruistic basis for organ and tissue donation. Furthermore, access to needed medical treatment based on ability to pay is inconsistent with the principles of justice."

Zie <http://www.wma.net/e/policy/wma.htm>.

²⁷ De Nederlandse Transplantatiestichting is het enige orgaancentrum van Nederland. Het is verbonden aan de internationale donatieprogramma's van *Eurotransplant* en *Bio Implant Services*. Nederland heeft zes orgaanbanken.

hebben (artt. 1 sub h, 24, 25 WOD jo artt. 1 lid 1 sub d, 9 Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal).

De WOD bevat een strafbepaling (art. 32 WOD), waarin ondermeer is bepaald dat degene die opzettelijk een orgaan bij leven of na overlijden verwijdert zonder dat daarvoor toestemming is verleend overeenkomstig de WOD wordt gestraft met een gevangenisstraf van hoogstens een jaar of een geldboete van de vierde categorie. Orgaanuitname uit een levende zonder toestemming is onder bepaalde omstandigheden tevens onder de strafbaarstelling van mensenhandelbepaling (art. 273f Sr) te brengen. Dan dreigt een aanzienlijk zwaardere maximumstraf, namelijk van zes jaar gevangenisstraf of een boete van de vijfde categorie.²⁸ De strafbepaling in de WOD ziet ook op degene die bemiddelt tussen donoren en ontvangers indien daarbij een hogere vergoeding dan de gemaakte kosten in het geding is, alsook voor degene die een dergelijke beloning openlijk aanbiedt of vraagt voor het ter beschikking stellen van een orgaan (art. 32 WOD lid 2 sub a, b).

Orgaanhandel

Onder orgaanhandel valt het te koop aanbieden en verkopen van een orgaan, het kopen van een orgaan en het met winstoogmerk bemiddelen tussen een orgaankoper en -verkoper. Bij orgaanhandel zal de vraag veelal komen van wanhopige patiënten wier leven of kwaliteit van leven ernstig in gevaar is en het aanbod van mensen die, bijvoorbeeld vanwege armoede en een gebrek aan alternatieven om inkomsten te genereren, bereid zijn een bestanddeel van hun lichaam te verkopen. Bij deze commercie zullen altijd derden betrokken zijn, medici maar vaak ook bemiddelaars. Orgaanhandel is, ongeacht de vrijwilligheid van koper en verkoper, in Nederland niet toegestaan. Over de wenselijkheid van marktwerking in relatie tot de transplantatie van menselijke organen is overigens wel discussie gaande.

De medisch-ethische discussie over orgaanhandel

In het debat over commerciële orgaantransplantatie worden verschillende morele standpunten ingenomen. Scheper-Hughes (2002, p.65), hoogleraar antropologie en voorzitter van Organs Watch, een onderzoeksproject over mensenrechten en orgaantransplantatie, noemt orgaanhandel “neocannibalisme”. Zij betoogt dat het commercialiseren van het menselijk lichaam uitbuiting onvermijdelijk maakt (Scheper-Hughes, 2002, p.78). Haar onderzoek richt zich dan ook op het zichtbaar maken van groteske misstanden in dit ‘marktsegment’, zonder veel aandacht te besteden aan het perspectief van de patiënten die een nieuw orgaan nodig hebben.

Ook Del Monico is fervent tegenstander van het toestaan van betaalde orgaantransplantatie. “The poor will remain poor, but lose their health and organs in the process of government authorized exploitation of the poor”, aldus Del Monico (2004, p.295).

Andere visies op de toelaatbaarheid van (ruil)handel ten behoeve van orgaantransplantatie bieden Den Hartogh en Hillhorst.

In een studie naar de morele waarden die een rol spelen in de keus voor een bepaald systeem van or-

²⁸ Heeft het feit zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge, dan dreigt een maximum gevangenisstraf van respectievelijk 12 of 15 jaar (art. 273f lid 5, lid 6 Sr).

gaandonatie²⁹ gaat Den Hartogh, hoogleraar ethiek, ook in op mogelijke marktwerking in orgaantransplantatie. Hij acht commercialisering niet principieel verwerpelijk en bekritiseert een aantal bezwaren hiertegen. Weliswaar is bezwaarlijk aan allocatie via de markt dat de toegang afhankelijk kan worden van koopkracht en niet alleen van medische factoren, maar volgens Den Hartogh sluit het niet uit dat de Nederlandse Transplantatie Stichting (een deel van) de benodigde organen zou kunnen kopen om die op medische gronden te verdelen. De argumenten dat ‘zo arme mensen geprest worden om voor henzelf schadelijke dingen te doen’ en dat ‘als wij een markt toelaten, kunnen we er niet tegen protesteren dat ontwikkelingslanden dat ook doen, waar de armen zeker zullen worden uitgebuit’, ontzenuwt Den Hartogh (2003, pp.114-117) op theoretische gronden. Het kernbezwaar tegen commercialisering is volgens hem dat organen, door hun symbolische waarde, niet het soort entiteiten zijn waarvoor een markt zou mogen bestaan. Doch waar men de grens trekt in wat voor geld verkrijgbaar moet zijn, is een kwestie van deels conventie en deels persoonlijke ethiek (Den Hartogh, 2003, p.121). De medisch ethicus Hillhorst noemt het zelfs “onbegrijpelijk, onnodig en onaanvaardbaar” dat orgaanhandel in Nederland is verboden, zolang het de overheid niet lukt om het tekort aan organen op te lossen.³⁰ Als de overheid die nood niet kan ledigen, dan zou zij naar zijn mening het alternatief dat orgaanhandel biedt niet mogen dwarsbomen.

Echter, het feit dat iemand uit vrije wil een orgaan verkoopt neemt niet weg dat orgaanhandel in de praktijk (gezondheids)risico’s kan meebrengen voor de verkopers – zeker wanneer zij in armoede leven. Zo kan orgaanverwijdering zonder (goede) nazorg ernstige medische en economische gevolgen hebben.³¹ Bewustzijn van de risico’s kan de maatschappelijke acceptatie van orgaanhandel beïnvloeden. Uit het publieksonderzoek van Van Schravendijk (2006, p.65) blijkt althans dat naarmate Nederlandse respondenten meer informatie hebben over de slechte omstandigheden waaronder de orgaanhandel vaak plaatsvindt, zij transplantatietoerisme minder aanvaardbaar vinden. Van Schravendijk (2006, p.82) verbindt hieraan de conclusie dat publieksvoorlichting kan bijdragen aan de preventie van transplantatietoerisme.

Behalve de gevaren die orgaanhandel in een wereld van grote sociaal-economische ongelijkheid meebrengt voor de verkopers, is een bezwaar tegen commercialisering dat het een rechtvaardige verdeling van de beschikbare organen ondermijnt. Zo is de wetgever van mening dat deze kostbare en schaarse vorm van gezondheidszorg niet mag zijn voorbehouden aan de meest draagkrachtigen (MvT WOD, p.5). De medisch specialisten Friedman en Friedman (2006, p.960) brengen hier evenwel tegen in dat dit feitelijk al gebeurt op de zwarte markt voor organen die is ontstaan door het tekort aan donoren. Zij pleiten er voor orgaanhandel in Amerika te reguleren via een nationaal instituut en het betalen van een marktconforme prijs voor een nier te legaliseren.³²

²⁹ Op dit punt concludeert Den Hartogh (2003, pp.6,11) dat orgaandonatie gezien moet worden als plicht bij te dragen aan een systeem van wederzijds verzekerde hulp in nood. Wie een orgaan wil kunnen ontvangen, dient het systeem van donatie mede in stand te houden. Men kan bezwaar laten registreren, maar krijgt dan een lagere plaats op de wachtlijst.

³⁰ Hillhorst in ‘Orgaanhandel is logisch alternatief’, een interview in *Rathenau Special*, november 2003, p.18.

³¹ Goyal e.a. (2002) toont aan dat de financiële situatie van Indiërs die een nier hebben verkocht daardoor niet is verbeterd of zelfs is verslechterd. Pearson (2004, pp.17,18) verwijst naar onderzoek van Zargooshi (2001), die tot dezelfde conclusie komt over Iraniërs die een nier hebben verkocht.

³² Commercialisering van orgaantransplantatie kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld donatie na overlijden in ruil voor het vergoeden van de begrafenis kosten aan de nabestaanden (Häyry, 2004, p.267, refererend aan Rothman, 2002).

Orgaandonatie en -handel in het buitenland

In de meeste Westerse landen is, net als in Nederland, de verwijdering en toekenning van organen zo geregeld dat zij louter vrijwillig en om niet, bij leven of overlijden, gedoneerd en getransplanteerd mogen worden. Volgens het NIGZ bestaat hierdoor in West-Europa geen orgaanhandel.³³ Wel verschillen de Europese landen van elkaar wat betreft donorregistratiesysteem en het (relatieve) aantal transplantaties dat wordt uitgevoerd.³⁴

Andere delen van de wereld kennen ook wetgeving op het gebied van orgaandonatie, maar vooral in bepaalde, minder ontwikkelde landen lijkt die te worden omzeild.³⁵ Mogelijke verklaringen hiervoor zijn armoede en een gebrek aan toekomstperspectief onder potentiële 'donoren', onvoldoende controle in de medische wereld en corruptie. Rothman en Rothman (2003, p.50) suggereren dat bijvoorbeeld in Thailand illegale orgaanhandel heeft kunnen ontstaan door het ontbreken van een nationale orgaanregistratie en een inspectie voor de gezondheidszorg die meer doet dan reageren op klachten.

Opmerkelijk in dit verband zijn de mediaberichten uit oktober 2006 dat in de Amerikaanse staat New York zeven begrafenisondernemers zouden hebben bekend dat zij zonder toestemming botten en organen uit honderden stoffelijke overschotten verwijderden en verkochten.

Volgens Pearson (2004, p.15) is alleen in Iran en de Filipijnen orgaanhandel formeel toegestaan. Rothman en Rothman (2006, p.51) schetsen het beeld dat Filipijnse artsen, politici en wetenschappers het volkomen acceptabel achten dat dit in de praktijk betekent dat vooral arme sloppenwijkbewoners een nier verkopen ten behoeve van rijke nierpatiënten in het National Kidney and Transplant Institute. Het is bekend dat in China organen van geëxecuteerde gevangenen gebruikt zijn voor transplantatie, ook bij buitenlandse ontvangers (Häyry, 2004, p.266, refererend aan Guttmann, 1992). De Chinese autoriteiten zouden ook verantwoordelijk zijn voor orgaanverwijdering uit geëxecuteerde gevangenen zonder dat die de daarvoor op grond van een Chinese wet uit 1984 vereiste toestemming hebben gegeven (Amnesty International, 2004, p.51, Bellagio Task Force, 1997, p.6). In sommige gevallen zouden de ter dood veroordeelden of hun naasten niet zijn geconsulteerd, in andere zouden de nabestaanden geldbedragen hebben ontvangen (Human Rights Watch, 1994, p.1).³⁶ Mo-

³³ Zie noot 9.

³⁴ Er bestaat geen rechtstreeks verband tussen donorregistratiesysteem en het aantal donaties. Andere factoren bepalen mede het aantal mogelijke transplantaties. Eén zo'n factor is het aantal verkeersdoden, dat in Nederland relatief laag is (Coppen, 2003, p.10). In de praktijk blijkt in Nederland bovendien de toestemming van nabestaanden, ongeacht de donorregistratie van een overledene, van doorslaggevend belang: zonder hun toestemming wordt er niet getransplanteerd.

³⁵ Volgens Pearson (2004, p.6) blijkt uit onderzoek van *Organs Watch* dat illegale orgaanhandel voorkomt in Cuba, Brazilië, Argentinië, India, Iran, Israël/Palestina, Moldavië, Roemenië, de Filipijnen, Rusland, Turkije, de Verenigde Staten en Zuid Afrika. Häyry (2004, p.265) noemt ook enkele van deze landen en Thailand, Egypte, Irak, Peru en Estland.

³⁶ Volgens hardnekkige maar moeilijk te verifiëren berichten zijn veel in China getransplanteerde organen afkomstig uit, vanwege hun geloofsovertuiging gedetineerde, aanhangers van de Falun Gong, die ter dood worden gebracht. Zie Matas en Kilgour (2007) en <http://investigation.go.saveinter.net/Kilgour-Matas-organ-harvesting-rpt-July6-eng.pdf>.

gelijk door deze praktijken kunnen buitenlanders in China binnen enkele weken al een gekochte nier laten implanteren.

*Een greep uit het aanbod op internet*³⁷

“If you send your personal data to this center by e-mail or fax and accept the necessary body examination in Shanyang, China in order to assure a suitable donor, it may take only one month to receive a liver transplantation, the maximum waiting time being two months. As for the kidney transplantation, it may take only one week to find a suitable donor, the maximum waiting time being one month.”
<http://en.zoukiishoku.com/list/volunteer.htm>

“Are you sick of waiting for an organ transplant? For those awaited kidney patients, we understand life is not meant to be sick all the time, if you or your loved ones has End Stage Renal Failure or Liver or Heart Failure, time is precious. The longer you wait the worse your health will deteriorate. With the increasing gap between donor and patient numbers, for some, waiting is no longer an option. As one of the prominent organ transplant coordinators in China, we can provide you the highest standards of service with minimal risk. Our transplantation programs include kidney, pancreas, liver, heart and lung. ... We then arrange consultation with your surgeon and physician to discuss your most optimal surgery plan. Until such point, you are free of charge. When you do give us the go ahead, a small non-refundable booking fee of \$1,000 along with your application form and your blood type, HLA Type detail have to be logged. We will search our transplant hospital network for the highest blood type and HLA (tissue type) match and inform you the first available surgery date, it could be from a couple of weeks to a few months, depending on availability of your match.”³⁸
<http://www.newlifetransplant.com>

“Do the organs come from a live or dead donor? The donor organs come from people that are executed in China. ... What are the costs and what does that include? Kidney transplant cost for non Chinese citizens: US\$80,000, US\$75,000 (under 60 years old). Please note that for kidney transplant, if your blood type is O then an additional charge of US\$5,000 needs to be added. Liver transplant cost for non Chinese citizens: US\$135,000, US\$ 120,000 (under 60 years old). The above price covers the new organs, priority on the waiting list, the transplant surgery, hospital stay, interpreter e.t.c. It does not cover, your travel costs, hotel stay, transportation. Note: If the patient’s function of the heart and lungs is poor, the patient has diabetes and/or high blood pressure and if the patient’s condition is bad, an additional charge might be added.”
<http://www.bek-transplant.com>

In 2006 wijzigde de Chinese overheid de wetgeving inzake orgaantransplantatie met een tijdelijke regeling, waarop in april 2007 nieuwe wetgeving volgde.³⁹

De mate waarin verschillende landen feitelijk met internationale orgaanhandel te maken hebben, als land van herkomst van hetzij de orgaanleveranciers, hetzij de orgaantoeristen, wordt niet alleen bepaald door regelgeving, andere overheidsbemoediging en verschillen in

³⁷ Deze sites zijn voor het laatst geraadpleegd op 15 februari 2007. Taalfouten op de sites zijn overgenomen.

³⁸ Over de totale kosten van de transplantatie biedt deze site geen informatie.

³⁹ De wetgeving treedt 1 mei 2007 in werking, informatie van de Chinese ambassade in Nederland d.d. 17 april 2007. Zie ook: <http://www.china-embassy.org/eng/xw/t242582.htm> en http://english.people.com.cn/200704/07/eng20070407_364476.html.

welvaart, maar ook door religieuze of andere, cultureel bepaalde denkbeelden over (de integriteit van) het lichaam.⁴⁰

Nederlandse patiënten die naar het buitenland reizen om daar een orgaan geïmplant te krijgen maken zich niet schuldig aan een strafbaar feit uit de Nederlandse strafwet.⁴¹

9.2.2 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Art. 273f lid 1 sub 1 Sr verbiedt het met gebruikmaking van bepaalde dwangmiddelen, waaronder misleiding, werven, transporteren of onderbrengen van een ander met het doel diens organen te verwijderen. Ook de onderdelen 2, 4, 5, 7 en 9 van lid 1 van het artikel beschrijven handelingen die gericht zijn op orgaanverwijdering of het profiteren daarvan. Zoals elders in deze rapportage beschreven, behelst art. 273f Sr wetgeving ter uitvoering van het Palermo Protocol en het EU Kaderbesluit inzake mensenhandel. Op het punt van orgaanverwijdering verschillen deze documenten van elkaar. Terwijl het Protocol (art. 3a) orgaanverwijdering aanmerkt als een vorm van uitbuiting, noemt het Kaderbesluit dit uitdrukkelijk niet. Dit is voor de wetgever reden geweest om de verwijdering van organen *naast* uitbuiting op te nemen in het mensenhandelartikel (MvT, p.19).⁴²

Fundamenteel is het onderscheid tussen orgaanhandel enerzijds en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering anderzijds. De essentie van orgaanhandel is het winstmotief en de ratio achter de strafbepaling uit de WOD is het tegengaan van commerciële transplantatiepraktijken. Eén reden hiervoor is dat commercialisering kan leiden tot onvrijwillige verwijderingen. Orgaanhandel gaat echter niet per definitie daarmee gepaard. Om de delictsomschrijving van mensenhandel te vervullen is, althans bij meerderjarigen, wel het gebruik van een dwangmiddel vereist. Art. 273f Sr ziet op (beoogde) onvrijwillige orgaanverwijdering en, anders dan bij orgaanhandel, vormen het ‘gesjacher’ met een persoon door middel van dwang en daarmee de (beoogde) schending van de lichamelijke integriteit de kern van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.⁴³

Anders gezegd: orgaanhandel veronderstelt dat er een orgaan is om te verhandelen. Dat orgaan kan op twee manieren zijn verkregen, ofwel vrijwillig, tegen betaling of om niet, ofwel onvrijwillig, namelijk door middel van mensenhandel. Orgaanhandel is dus niet hetzelfde als mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, waarbij het gedwongen vervoeren of houden van een ander met een bepaald doel centraal staat. Maar in de praktijk kunnen orgaanhandel en mensenhandel wel samenvallen in hetzelfde feitencomplex.

⁴⁰ Voor meer over levensbeschouwelijke opvattingen over orgaantransplantatie zie bijvoorbeeld. Hoffer & Zwart (1998).

⁴¹ Dit is anders wanneer er sprake is van mensenhandel voor orgaanverwijdering. Zie daarover de volgende paragraaf.

⁴² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3.

⁴³ Winstoogmerk is geen noodzakelijk bestanddeel van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Het ligt evenwel voor de hand dat de meeste criminelen die zich hieraan schuldig maken uit winstmotief handelen.

Op grond van art. 5 lid 1 sub 2 Sr is art. 273f Sr van toepassing op de Nederlander die zich in het buitenland schuldig maakt aan mensenhandel, bijvoorbeeld door aldaar door middel van misleiding iemand te werven om diens organen uit te nemen, mits dat feit ook in het land waar het is begaan strafbaar is gesteld. De eis van dubbele strafbaarstelling geldt niet, wanneer een Nederlander in het buitenland zich schuldig maakt aan mensenhandel met een minderjarig slachtoffer, inclusief het opzettelijk voordeel trekken uit orgaanverwijdering uit een minderjarige tegen betaling (art. 5 lid 1 sub 3 Sr).

Minderjarigen

Ten aanzien van minderjarigen geldt dat degene die een minderjarige er – zonder gebruikmaking van een dwangmiddel – toe brengt om zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen zich schuldig maakt aan mensenhandel (art. 273f lid 1 sub 5 Sr).⁴⁴ Art. 273f lid 1 sub 2 Sr omvat bovendien bepaalde handelingen in verband met niet-commerciële, vrijwillige orgaanverwijdering uit een minderjarige. Naar de letter van deze bepaling lijken dus ook onschuldige vormen van betrokkenheid bij orgaandonatie door een minderjarige strafbaar gesteld als mensenhandel. Naar de strekking van de wet is daarvan echter in ieder geval geen sprake als de minderjarige in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, toestemming heeft verleend en aan alle andere voorwaarden voor orgaandonatie bij leven uit de WOD is voldaan.⁴⁵

Post-mortale orgaanverwijdering

Een andere vraag met betrekking tot mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering luidt, of reeds overleden personen hiervan slachtoffer kunnen worden. Van der Laan (2006, p.58) werpt deze vraag op in verband met de casus over een Nederlandse patholoog, verbonden aan een Engels ziekenhuis als specialist op het gebied van de wiegendood, die zonder toestemming van de ouders organen van meer dan 800 gestorven kinderen verwijderd en bewaard heeft.⁴⁶

Het Nederlands strafrecht biedt geen algemene regel over de mogelijkheid dat overledenen slachtoffer worden van een misdrijf of overtreding. Per delict dient te worden bepaald of dit feitelijk mogelijk is. Het is feitelijk niet mogelijk om één van de dwangmiddelen genoemd in art. 273f lid 1 Sr te gebruiken om daardoor een reeds overledene te werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen. De uitgeoefende dwang sorteert immers niet het in het artikel bedoelde effect. Er is dus geen sprake van mensenhandel wanneer een dode ergens heen gebracht of gehouden wordt om, zonder toestemming, uit zijn lichaam een orgaan te verwijderen. Dit is wel in strijd met art. 9 WOD en een overtreding van art. 80 van de Wet op de lijkbezorging.

⁴⁴ De mensenhandelbepaling dient tevens ter uitvoering van hetgeen het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt. Dat verplicht o.m. tot strafbaarstelling van het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind voor de overdracht van organen uit winstbejag (MvT, p.10).

⁴⁵ De WOD maakt, zowel voor orgaandonatie bij leven als voor orgaandonatie na overlijden, onderscheid tussen minderjarigen van onder de twaalf jaar en minderjarigen van twaalf jaar of ouder.

⁴⁶ De organen dienden voor onderzoeksdoeleinden. Zie voor meer informatie o.a. <http://www.rlcinquiry.org.uk/>

Uitgaande van de feitelijke mogelijkheid is art. 273f lid 2 Sr, puur taalkundig beschouwd, van toepassing op de persoon die het stoffelijk overschot van een minderjarige vervoert of opneemt om er organen uit te verwijderen, zoals gebeurde in de hierboven genoemde casus. Voor de vervulling van die delictsomschrijving is immers het gebruik van een dwangmiddel niet vereist. Deze uitleg van de wet lijkt evenwel onverenigbaar met de ratio van de wet. Die draait immers, behalve ten aanzien van minderjarigen, om het strafbaar stellen van het dwingen – in ruime zin – van mensen om eigen organen beschikbaar te stellen (MvT, p.2). Daarvan kan enkel sprake zijn bij orgaanuitname bij leven of wanneer het slachtoffer pas na de verplaatsing onder dwang is gedood voor postmortale orgaanuitname.

9.3 Verkennend onderzoek onder medici

Het is relevant te weten of commerciële transplantatie ten behoeve van Nederlandse patiënten of gefaciliteerd door Nederlanders voorkomt, alvorens te kunnen onderzoeken of zich daarbij wellicht mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering voordoet. Om deze reden zijn hierover in het kader van het tweede deelonderzoek van BNRM diepte-interviews afgenomen met internist-nefrologen (nierspecialisten), transplantatiecoördinatoren en een transplantatiechirurg in de academische transplantatiecentra.⁴⁷ Ook is gesproken met een arts van de ANWB-alarmcentrale en met twee nierpatiënten.

Uit de in totaal 14 interviews blijkt dat orgaanhandel in Nederland niet of zeer zelden voorkomt. Toch zijn veel respondenten van mening dat op dit punt grotere waakzaamheid betracht moet worden, nu het aantal donaties bij leven toeneemt. De voor donatie bij leven vereiste verwantschap/emotionele band tussen donor en ontvanger wordt gecontroleerd door de nefroloog, maatschappelijk werker en transplantatiecoördinator en zonodig door een huisart, psycholoog of psychiater. Tussen familieleden en partners wordt die band eerder verondersteld. Hebben de donor en ontvanger een andere relatie, dan wordt verder gevraagd naar het motief van de donor. Uit de interviews blijkt echter eveneens dat wanneer de donor en ontvanger zeggen dat de donatie volledig onbaatzuchtig is en niets wijst op dwang of een financiële tegenprestatie – of medische obstakels –, de donatie kan plaatsvinden. Dat de relatie tussen en motieven van donor en ontvanger niet altijd grondig worden onderzocht betekent dat het risico bestaat van donatie uit winstoogmerk of vanwege dwang of manipulatie. Artsen en transplantatiecoördinatoren lijken overigens meer rekening te houden met druk of manipulatie dan met een mogelijk winstoogmerk. In enkele gevallen gaf een donor aan zich onder druk gezet te voelen om een nier af te staan aan een ziek familielid. Ook vertelden enkele artsen over casus waarin zij vermoedden dat de donor financieel bevestigd werd door de donatie. In een aantal van deze situaties werd om deze redenen de donatieprocedure afgebroken.

⁴⁷ De coördinatoren zijn verantwoordelijk voor de zorg voor orgaandonoren en nabestaanden vóór, tijdens en na donatie.

Het komt in alle academische ziekenhuizen met enige regelmaat voor dat buitenlandse familieleden van (vooral allochtone) nierpatiënten naar Nederland komen om een nier te doneeren. Dit is een tijdrovende procedure, die bovendien volgens respondenten recent door aanscherping van de regels moeilijker is geworden.

Alle geïnterviewde nefrologen kennen patiënten of verhalen over patiënten die in het buitenland (buiten Eurotransplant om) een niertransplantatie hebben ondergaan. Het zou gaan om ingrepen in de Verenigde Staten, India, Pakistan, Iran, Irak, China en mogelijk Colombia, Singapore en Thailand. Eén bron van informatie over orgaantoerisme waarover de specialisten beschikken zijn de brieven/medisch dossiers die patiënten soms meenemen na een implantatie in het buitenland. Over enkele gevallen uit de afgelopen tien jaar hebben respondenten nadere informatie verstrekt, doch de inlichtingen waren weinig gedetailleerd. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de betrokken patiënten hun nefroloog weinig vertellen over de transplantatie in het buitenland – zij regelen dit zelf via internet en persoonlijke contacten – of dat de artsen zelf niet graag (uitgebreid) over het onderwerp spreken. Ook kan het zijn dat sommige artsen zich bepaalde gevallen moeilijk herinnerden omdat ze van jaren geleden dateren.

Zeer incidenteel vangen de geïnterviewde nefrologen signalen op dat een patiënt in het buitenland een nier heeft gekocht. Aangezien patiënten hierover meestal niet met hun nefroloog zullen spreken, is het mogelijk dat dergelijke orgaanhandel door Nederlanders deels buiten het zicht van deze respondenten blijft. Alle geïnterviewde artsen zeggen nooit medewerking te hebben verleend aan een patiënt die in het buitenland een betaalde transplantatie wilde ondergaan, met uitzondering van één arts die een van oorsprong Iraanse nierpatiënt hielp in de voorbereidingen om in zijn geboorteland, waar dit wettelijk is toegestaan,⁴⁸ een commerciële transplantatie te ondergaan.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met een mannelijke nierpatiënt van Chinese afkomst die in 2004 naar China is gereisd om een daar gekochte transplantatienier te laten implanteren. De patiënt is hierbij geholpen door familieleden in China. Zij vonden voor hem de levende donor en hebben de orgaantransplantatie mede gefinancierd. Het totaalbedrag voor de nier en transplantatie lag tussen de €10.000 en €50.000. De dialysebehandeling die de man in China moest ondergaan is door de Nierstichting vergoed, omdat de man aan de stichting had gemeld in China met vakantie te zijn en de stichting dialysebehandelingen tijdens vakanties vergoedt. Behalve de lange wachttijd voor transplantatie in Nederland was het gemak van gezondheidszorg in zijn eigen taal voor deze respondent een reden om in China tegen betaling een niertransplantatie te ondergaan. Hij is bij de voorbereiding van de transplantatie geholpen door zijn dialysearts in Nederland en onderhield tijdens zijn verblijf in China ook contact met hem.

De ervaringen van dialyseartsen of verzekeringsmaatschappijen met orgaantoerisme en/of -handel door Nederlandse nierpatiënten zijn (nog) niet door BNRM onderzocht.

⁴⁸ Voor een beschrijving van het Iraanse model, zie Fazel (2004).

9.4 Aandachts- en knelpunten

- Er is in de media voortdurend berichtgeving over de schaduwzijden van orgaanhandel, inclusief orgaanroof, in andere delen van de wereld. Hoewel deels gebaseerd op serieuze onderzoeksjournalistiek, is deze berichtgeving zeer moeilijk te verifiëren.
- Betrouwbare informatie over Nederlandse patiënten die in het buitenland een orgaan laten implanteren ontbreekt. Hierdoor is het risico dat Nederlanders in het buitenland (aan de vraagzijde) betrokken zijn bij gedwongen orgaanverwijdering niet goed in te schatten.
- De lange wachttijden voor transplantatie in Nederland, de internationale verschillen in wet- en regelgeving op dit terrein en de toegang tot informatie over mogelijkheden tot transplantatie in het buitenland kunnen een voedingsbodem zijn voor Nederlands orgaan-toerisme.
- Het toenemend aantal orgaandonaties bij leven noopt volgens medisch specialisten tot waakzaamheid in de Nederlandse transplantatiecentra ten aanzien van mogelijk niet geheel vrijwillige donaties en donaties voor een financiële tegenprestatie.

Aanbevelingen

Opnieuw zijn er sinds het verschijnen van de vorige rapportage grote inspanningen geleverd en vorderingen gemaakt in de aanpak van mensenhandel. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt echter dat er nog altijd tekortkomingen zijn. Om op die punten een verbeterslag te maken bevat dit hoofdstuk aanbevelingen. Deze zijn bondig geformuleerd en moeten worden begrepen in de context van de voorgaande hoofdstukken alsmede van de aanbevelingen in eerdere rapportages. De aanbevelingen zijn thematisch gegroepeerd en hun volgorde staat los van het belang of de prioriteit ervan.

Wetgeving

1. Nederland moet het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel zo spoedig mogelijk ratificeren. Uit dit verdrag volgt ondermeer dat de hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk gesteld mag worden van de wil van het slachtoffer om te getuigen ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek. Dit is in lijn met de eerdere aanbeveling van de NRM (NRM3, aanbeveling 12) om opvang en hulpverlening niet uitsluitend beschikbaar te stellen voor slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging of die dit overwegen. Spoedige ratificatie is ook van belang in verband met de instelling van GRETA, de onafhankelijke deskundigengroep die de tenuitvoerlegging van het verdrag gaat monitoren.
2. De wetgever wordt aanbevolen een landelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen waarbij het uitgangspunt is dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verrichten tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling. Onderzocht moet worden welke vorm van wetgeving zich hiervoor het beste leent.
3. Aangezien de uitzendbranche een risicosector is voor uitbuiting dient te worden nagegaan of de Engelse *Gangmaster Licensing Act*, op grond waarvan in het Verenigd Koninkrijk een vergunningplicht geldt voor arbeidsbemiddeling in de landbouw en visserij, effect heeft op het tegengaan van uitbuitingspraktijken in de uitzendbranche en of dergelijke wetgeving in Nederland navolging verdient.

Regelgeving (B9 en voortgezet verblijf)

4. De B9 dient altijd te worden aangeboden bij reeds een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel.
5. Nu de Raad van State heeft geoordeeld dat het feit dat een vreemdeling vermoedelijk slachtoffer is van mensenhandel niet aan vreemdelingenbewaring in de weg staat, dient de regelgeving te worden aangepast. Immers, de bedoeling van de bedenktijd in de B9-regeling is dat een mogelijk slachtoffer ‘in alle rust’ kan overwegen of hij aangifte doet en dit verhoudt zich niet tot inbewaringstelling.

6. Het verdient aanbeveling om in de B9-regeling op te nemen dat voor wat betreft de toepassing van die regeling een verklaring van een slachtoffer mensenhandel gelijkgesteld wordt met een aangifte.

7. De nieuwe regeling inzake voortgezet verblijf na afloop van de B9, zoals opgenomen in Hoofdstuk B16/7 van de Vreemdelingencirculaire (Vc), dient niet alleen te gelden voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan, maar ook voor slachtoffers die als getuige hebben meegewerkt aan de opsporing en vervolging. Dit sluit aan bij de vorige aanbeveling (6).

8. De grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc, dat het slachtoffer aangifte heeft gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling, dient niet beperkt te zijn tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor *mensenhandel*. Het verdient aanbeveling om ook wanneer het slachtoffer aangifte heeft gedaan ten behoeve van een strafzaak, waarin mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is niet voor mensenhandel maar wel voor een ander, met de mensenhandel in verband staand strafbaar feit, er van uit te gaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt.

9. De grond voor voortgezet verblijf onder b in B16/7 Vc moet zo worden aangepast dat hierin beter tot uitdrukking komt dat, na drie jaar in de B9, de verblijfsduur van het slachtoffer de humanitaire grond is waarop een aanvraag voortgezet verblijf kan worden ingewilligd.

10. Bij een aanvraag voortgezet verblijf, die niet onder de nieuwe regelgeving valt, zou de bewijslast minder op de schouders van het slachtoffer moeten rusten. Dit betekent een zwaardere onderzoeksplicht voor de overheid, ten behoeve van een gedegen risico-analyse.

Centraal overheidsbeleid

11. De bestrijding van mensenhandel vraagt om een interdepartementale aanpak, waarin elk van de betrokken ministeries zijn verantwoordelijkheid neemt. Hierbij is voor wat betreft mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting buiten de seksindustrie (overige uitbuiting) de actieve bijdrage van het Ministerie van SZW van bijzonder belang.

12. De criteria voor loondienst en zelfstandig ondernemerschap in de seksindustrie moeten zo spoedig mogelijk worden vastgesteld en breed bekend worden gemaakt.

13. In beleid betreffende aanpak illegaliteit, arbeidsmigratie en arbeidsomstandigheden dient telkens expliciet rekening te worden gehouden met (de impact van eventuele maatregelen op) mensenhandel voor overige uitbuiting.

14. De overheid dient zich te beraden over de mogelijkheid voor illegale migranten om, zonder het gevaar van vreemdelingenbewaring en uitzetting, van strafbare feiten aangifte te doen bij de politie of misstanden in arbeidssituaties te melden bij de Arbeidsinspectie.

Rechtshandhaving in de prostitutiesector

15. Alle bij de bestuurlijke handhaving van de seksindustrie betrokken partijen moeten hun verantwoordelijkheid nemen en met vereende krachten de handhaving ter hand nemen. Dit vereist een intensievere controle van het illegale prostitutiecircuit door de politie en een con-

sistente en zichtbare repressieve handhaving van het vergunde circuit door de gemeenten. De daarvoor benodigde capaciteit moet worden vrijgemaakt. Alleen op deze wijze is een – zoveel mogelijk – gedecriminaliseerde prostitutiesector te realiseren. Voorts verdient het aanbeveling dat informatie over inspanningen en geboekte resultaten op dit terrein centraal beschikbaar worden gesteld.

16. Aanbevolen wordt dat alle gemeenten escortbedrijven vergunningplichtig maken *en* als vergunningvoorwaarde in de APV opnemen dat escortbedrijven een vast adres (met vast telefoonnummer) moeten hebben waar ze dagelijks de (personeels)administratie bijhouden. Zie in dit verband ook aanbeveling 2.

17. Onderzocht moet worden op welke wijze effectief toezicht kan worden gehouden op seksbedrijven waar zowel betaalde als onbetaalde seks plaatsvindt, zoals parenclubs. Hiervoor zou een instrumentarium ontwikkeld moeten worden. De ervaring rond toezicht op de escort leert dat dit ook voor moeilijk te controleren delen van de branche mogelijk is.

18. Van belang is dat adequaat onderzocht wordt of prostituees die *legaal* werken slachtoffer van mensenhandel zijn. Bijvoorbeeld omdat prostituees uit (voorheen) belangrijke herkomstlanden van slachtoffers mensenhandel – door (schijn)huwelijken te sluiten en zelfstandig ondernemerschap – hun weg lijken te hebben gevonden naar legaal werk in de seksindustrie.

19. Exploitanten van seksbedrijven (al dan niet vergund) die slachtoffers van mensenhandel in dienst hebben, moeten op alle terreinen waar dit mogelijk is aangepakt worden. Dit betekent dat zij, naast vervolging voor mensenhandel, ook vervolgd worden voor bijvoorbeeld werkgevers- of belastingfraude. Dit vereist samenwerking door alle ketenpartners.

Preventie

20. Er is weinig bekend over de effecten van preventie- en hulpverleningsprojecten voor slachtoffers van loverboys/mensenhandel. Het verdient aanbeveling op dit terrein onderzoek te doen, zodat meer ‘evidence-based’ gewerkt kan worden.

21. Er dient meer te gebeuren om te voorkomen dat ama’s slachtoffer worden van uitbuiting. Hiertoe moeten er, al of niet in een nieuw of aangepast *Protocol Vermissing Ama*, duidelijke(r) afspraken komen over de verantwoordelijkheden van verschillende ketenpartners ter voorkoming van met onbekende bestemming vertrekken (MOB gaan) van ama’s en om hen, wanneer zij toch verdwijnen, zo snel mogelijk te vinden. Deze verantwoordelijkheden moeten dan ook genomen worden, snel na binnenkomst van de ama respectievelijk na zijn of haar verdwijnen. De pilot besloten opvang kan hierin een rol spelen.

22. Ten aanzien van net volwassen ex-ama’s die kwetsbaar zijn voor uitbuiting moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen door zicht te houden op en ondersteuning te bieden aan deze groep.

23. De – preventieve en repressieve – aanpak van daders, die binnen de (lokale) projecten voor de aanpak van loverboyproblematiek nog in de kinderschoenen staat, moet verder ontwikkeld worden.

24. Potentiële nieuwe partners bij de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van overige uitbuiting, zoals werkgevers(organisaties), brancheorganisaties en vakbonden uit risicosectoren, dienen hier actiever bij te worden betrokken. De overheid dient deze organisaties te informeren over mensenhandel en met hen in overleg te treden over hun mogelijke rol in de preventie en signalering daarvan.

25. Aangezien onwetendheid over de eigen rechten mensen kwetsbaar maakt voor overige uitbuiting, moet er meer worden gedaan om mensen in een marginale positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving te informeren over hun basisrechten in relatie tot arbeid. De overheid heeft hierin een belangrijke taak.

26. Het verdient aanbeveling dat het Ministerie van BuZa een proactiever beleid ontwikkelt met betrekking tot de voorwaarden en omstandigheden waaronder buitenlandse diplomaten in Nederland buitenlandse huisbedienden tewerk stellen. Deze bedienden moeten geïnformeerd worden over hun (arbeids)rechten en de mogelijkheid hebben om misstanden in hun arbeidssituatie te melden bij het ministerie, dat hen dan zonodig doorverwijst.

27. Het doen van aanbevelingen over de wijze waarop orgaandonatie zou kunnen worden bevorderd valt buiten het kader van deze rapportage. Echter, in algemene zin wordt opgemerkt dat het aanbeveling verdient orgaandonatie te bevorderen omdat het de kans verkleint dat door gedwongen orgaanverwijdering of op andere niet verantwoorde wijze tegemoet wordt gekomen aan de vraag naar organen.

28. Bij orgaandonatie bij leven moet, ook volgens verschillende medici, een grotere waakzaamheid betracht worden ten aanzien van mogelijke onvrijwilligheid en financiële tegenprestaties.

Publieke bewustwording en signalering

29. Het publieke bewustzijn ten aanzien van alle vormen van mensenhandel moet worden vergroot. Dit kan langs verschillende wegen, van brede publiekscampagnes tot gerichte voorlichting. In dit verband wordt aanbevolen alle medewerkers van instanties die met mensenhandel in aanraking kunnen komen zodanig voor te lichten dat zij signalen van uitbuiting kunnen herkennen en hier alert op zijn. Ook aandacht voor de rechten en (eerste) begeleiding van (mogelijke) slachtoffers en de mogelijkheden om signalen mensenhandel te melden zijn hierbij van belang.

30. Minderjarigen als risicogroep voor uitbuiting verdienen extra aandacht en dan vooral de extra kwetsbaren onder hen zoals zij die illegaal in Nederland verblijven en licht verstandelijk gehandicapt. Aanbevolen wordt organisaties die met kwetsbare kinderen werken te betrekken bij de signalering en de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers, ook voor wat betreft het doen van aangifte. Tevens is het aan te bevelen standaardprocedures te ontwikkelen en te verspreiden voor de bescherming van minderjarigen zonder verblijfsvergunning, waarbij het Verdrag voor de Rechten van het Kind de leidraad is.

31. Illegale vreemdelingen vormen een risicogroep voor uitbuiting. Om de alertheid op signalen van uitbuiting bij functionarissen die betrokken zijn bij de bestrijding van illegaliteit en arbeidsmarktfraude te vergroten, moet er in trainingen structureel aandacht zijn voor alle

vormen van mensenhandel. Op het terrein van signalering en ondersteuning van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring is vooruitgang geboekt. Het is van belang de aandacht op dit punt vast te houden en daarbij ook oog te hebben voor mogelijke mannelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring.

32. Bepaalde vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven, zoals asielzoekers, migranten met een afhankelijke vergunning voor verblijf bij partner en au pairs, blijken kwetsbaar voor uitbuiting. Onderzocht dient te worden hoe de overheid deze mensen kan informeren over hun rechtspositie en hoe zij in de gelegenheid gesteld kunnen worden om vragen te stellen of misstanden in relatie tot arbeid te melden. Zie in dit verband ook aanbeveling 27.

33. Met betrekking tot uitbuiting in de seksindustrie: er blijft in alle omstandigheden een belangrijke verantwoordelijkheid voor het signaleren van mensenhandel liggen bij klanten, exploitanten, hulpverleners, burens, passanten en andere – al dan niet professionele – aanwezigen in het veld. (Potentiële) klanten moeten gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om seksuele diensten alleen in de gereguleerde sector te kopen en ook dan oplettend te zijn. Immers, ook in die sector zijn misstanden door (bestuurlijke) controles alleen niet uit te bannen. De publiekscampagne *Schijn bedriegt*, die tot resultaten heeft geleid, zou – in aangepaste vorm – gecontinueerd moeten worden. Zie in dit verband ook aanbeveling 31.

34. Met betrekking tot overige uitbuiting is bewustmaking van werkgevers van belang. Dit kan door middel van voorlichting aan ondernemers in die branches waar veel arbeidsmigranten laaggeschoolde arbeid verrichten, winstmarges klein zijn en personeelskosten een belangrijk deel van de productiekosten vormen. Ook particulieren die in het huishouden iemand tewerk stellen dienen voorgelicht te worden over de arbeidsrechtelijke minimumnormen en mensenhandel voor overige uitbuiting.

Hulpverlening aan slachtoffers

35. Bezien moet worden in hoeverre maatregelen als een centrale intake en een categoriaal eerste opvangtraject, problemen in het vinden van (geschikte) opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel kunnen helpen verminderen.

36. Vanwege de groei en de veranderende doelgroep behoeven de voorzieningen voor slachtoffers mensenhandel uitbreiding en aanpassing. In verband met de verschuiving in de getalsmatige verhouding tussen mannen en vrouwen onder slachtoffers kan een vergelijking met België, waar gespecialiseerde centra vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van zowel seksuele als overige uitbuiting gemengd opvangen, instructief zijn.

37. Gezocht moet (blijven) worden naar verantwoorde, effectieve alternatieven voor het simpelweg opsluiten van minderjarige meisjes die in de prostitutie zijn gebracht of dreigen te worden gebracht.

38. Het is van belang dat goede juridische ondersteuning van slachtoffers mensenhandel op alle relevante rechtsgebieden – het vreemdelingenrecht, het strafrecht, maar bijvoorbeeld mogelijk ook arbeidsrecht – gewaarborgd is.

39. Slachtoffers moeten in een zo vroeg mogelijk stadium gewezen worden op de mogelijkheid van rechtsbijstand. Voor illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers is dat op het moment dat hen op grond van de B9-regeling de bedenktijd moet worden aangeboden.

40. Er moet meer worden gedaan om er voor te zorgen dat slachtoffers in de praktijk zowel hun materiële als hun immateriële schade vergoed (kunnen) krijgen.

Opsporing

41. De politiecapaciteit voor de opsporing van mensenhandel moet worden uitgebreid. Korpsen moeten signalen van mensenhandel altijd en voortvarend onderzoeken. Naar elke verdachte van mensenhandel die bij de politie in beeld komt moet – of er nu een aangifte van een slachtoffer is of niet – een opsporingsonderzoek gestart worden (bijvoorbeeld door informatie over verdachten te stapelen).

42. Bij de aanpak van mensenhandel moet meer aandacht worden besteed aan ‘facilitators’, zoals documentvervalsers, financieel en juridisch adviseurs, malafide uitzendbureaus en arbeidsbemiddelaars.

43. Het detecteren van slachtoffers mensenhandel is niet eenvoudig, zeker niet als zij zelf niet als zodanig herkend willen worden. Politiefunctionarissen geven (ook in hun rol van toezichthouder in de prostitutiebranche) echter aan dat als zij tijd investeren in mogelijke slachtoffers – dat wil zeggen een vertrouwensband opbouwen en goede voorlichting geven – een deel van hen (toch) bereid is zich kenbaar te maken en zelfs aangifte te doen. Het is van belang dat alle politie-onderdelen (ook de Vreemdelingendiensten) dit doen en daarbij aandacht besteden aan goede begeleiding, adequate opvang en correcte voorlichting. Dit geldt ook buiten de seksindustrie. Personen die worden aangehouden in verband met illegale arbeid moeten altijd gehoord worden, waarbij gelet moet worden op signalen van mensenhandel. In de draaiboeken die (bijzondere) opsporingsdiensten gebruiken bij concrete acties tegen illegaliteit en arbeidsmarktfraude moet telkens gewezen worden op mogelijke aanwezigheid van slachtoffers mensenhandel, zodat men die in een vroeg stadium herkent en informeert over hun rechten.

44. Het is van groot belang dat ook de politiefunctarissen die in de praktijk als eerste geconfronteerd (kunnen) worden met mogelijke slachtoffers die aangifte willen doen zich ervan bewust zijn dat aangiftes van mensenhandel altijd opgenomen dienen te worden.

45. De politie dient het OM onverwijld in te lichten over aangiftes mensenhandel.

46. Hoewel de menselijke waardigheid bij mensenhandel altijd in het geding is, laat de praktijk van opsporing en vervolging zien dat er behoefte is aan nuancering van het strikte verbod op het ‘doorlaten van personen’ voor het specifieke geval. Politie en justitie zoeken in de praktijk naar wegen om deze nuance te bereiken, zonder dat hier regels voor zijn. Bovendien staat het doorlaatverbod adequaat financieel rechercheren soms in de weg. Opnieuw wordt dus aanbevolen kritisch te bezien hoe het doorlaatverbod in de praktijk uitwerkt.

47. Bij elke mensenhandelzaak moet – van meet af aan – financieel gerechercheerd worden, zowel met het doel het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen als ten behoeve van de bewijsvoering. Maar ook om omvangrijke (buitenlandse) criminele mensenhandelorga-

nisaties, ‘facilitators’ en contacten in de bovenwereld te traceren kan financieel rechercheren zinvol zijn.

48. Per zaak dient zorgvuldig te worden afgewogen welke wijze van berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel (transactiebasis of kasopstelling/vermogensvergelijking) de beste ontnemingskansen biedt.

49. Waar mogelijk moeten geldstromen naar het buitenland worden gevolgd. Ook uit het BNRM-onderzoek blijkt dat het mogelijk is om goed samen te werken met het buitenland en nuttige informatie te krijgen.

Vervolging

50. De aanpak mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM moet in de praktijk concreetiseerd en gerealiseerd worden.

51. Er moet voor gezorgd worden dat de OM-beleidsvoornemens zoals investeren in het opsporen en vervolgen van alle ‘partners in crime’, financieel rechercheren, ontneming en internationale samenwerking niet door de prestatiecontracten bij politie en OM onder druk komen te staan.

52. Verschillende van de OM-beleidsvoornemens zullen naar verwachting leiden tot meer opsporingsonderzoeken en vervolgingen mensenhandel. Daar moet rekening mee worden gehouden in termen van capaciteit bij opsporingsinstanties, het OM en de zittende magistratuur.

53. De portefeuillehouders mensenhandel zouden binnen de parketten (meer) betrokken moeten worden bij de opsporing en vervolging van individuele mensenhandelzaken.

54. Het OM moet slachtoffers desgevraagd altijd informeren over de voortgang van ‘hun’ strafzaak.

55. Het verdient aanbeveling ter informatie van de rechtbank in een mensenhandeldossier sfeer-pv’s en relevante (algemene) achtergrondinformatie over de aard en ernst van het misdrijf op te nemen.

Berechting

56. Er dient meer aandacht te zijn voor kennis- en expertise-ontwikkeling op het terrein van mensenhandel bij de zittende magistratuur.

57. Overwogen moet worden of mensenhandel bij de zittende magistratuur een specialisme zou moeten zijn.

Internationale samenwerking

58. De Nederlandse regering wordt aanbevolen zich er voor in te blijven zetten dat mensenhandel op Europees niveau op de agenda blijft en dat er op dat niveau (vaker) wordt voortgebouwd op hetgeen er op het terrein van mensenhandel al is bereikt.

59. Om ervoor te zorgen dat de vele internationale conferenties over mensenhandel meer effect sorteren is het aan te bevelen bijeenkomsten zo veel mogelijk te laten uitmonden in concrete afspraken en er op toe te zien dat die ook uitgevoerd worden.

60. Ten behoeve van preventie van mensenhandel, gezamenlijk optreden bij opsporing en vervolging en eventueel (verantwoorde) terugkeer van slachtoffers is het zaak op deze terreinen en vanuit verschillende organisaties – maar wel op gecoördineerde wijze – actief samenwerking te zoeken of te continueren met frequent voorkomende landen van herkomst van slachtoffers (Bulgarije, Nigeria, Roemenië) en alert te zijn op landen die in dat opzicht in opkomst lijken te zijn.

Registratie en (wetenschappelijk) onderzoek

61. Nagegaan moet worden hoe de cliëntenregistratie van de STV volledig en eenduidiger gemaakt kan worden. Alle mogelijke maatregelen ter verbetering (aanpassingen in het registratieproces en wellicht meer menskracht) dienen te worden genomen.

62. Bevorderd moet worden dat alle instellingen die (mogelijk) met slachtoffers en signalen van mensenhandel te maken hebben hiervan melding maken bij de geëigende instantie. Voor wat betreft hulpverlening en slachtofferregistratie is dit de STV.

63. In de registratie jeugdprostitutie is het van cruciaal belang om te differentiëren tussen degenen die mogelijk en degenen die daadwerkelijk in de prostitutie werkzaam zijn, tussen minderjarigen en jongvolwassenen en tussen de gevallen waar wel of geen aanzettende of profiterende derde bij betrokken is en om zo veel mogelijk per individu te registreren.

64. Onderzocht moet worden hoe er in databestanden met informatie over (de aanpak van) mensenhandel, zoals OM-data en de IND registratie van B9-aanvragen, onderscheid gemaakt kan worden tussen seksuele en overige uitbuiting.

65. Het verdient aanbeveling de vonnissen in ontnemingszaken mensenhandel te bestuderen om na te gaan waarom vorderingen al dan niet worden toegewezen, welke factoren daarbij een rol spelen en welke knelpunten zich voordoen. Op basis van die uitkomsten kunnen oplossingen gezocht worden ter verbetering van de ontneming in mensenhandelzaken.

66. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar slachtoffers die – ten gunste van hun uitbuiters – gedwongen leningen afsluiten of anderszins schulden maken.

Veel aanbevelingen uit de vorige rapportage van de NRM hebben hun weg gevonden naar het *Nationaal Actieplan Mensenhandel* (NAM) en de *Aanvullende Maatregelen bij het NAM*. Het ligt voor de hand dat bovenstaande aanbevelingen zullen leiden tot nieuwe aanvullingen op het NAM. Het zal de lezer echter niet ontgaan zijn dat de aanbevelingen thans voor een belangrijk deel gaan over het daadwerkelijk in praktijk brengen van wat al op papier voor de aanpak van mensenhandel geregeld is. Een ‘high-level’ Task Force Mensenhandel, waarin alle relevante ketenpartners vertegenwoordigd zijn, zou hierbij een belangrijke stimulerende en faciliterende rol kunnen hebben. Ten slotte wordt daarom aanbevolen een dergelijke Task Force in het leven te roepen.

II.1 Inleiding

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen periode was de inwerkingtreding van het nieuwe strafrechtsartikel mensenhandel, waardoor ook uitbuiting buiten de seksindustrie (overige uitbuiting) en bepaalde activiteiten gericht op orgaanverwijdering binnen het bereik kwamen van de strafbepaling. Voor BNRM betekent de wetswijziging verbreding van het werkkterrein waarover gerapporteerd en geadviseerd moet worden. Voor deze rapportage zijn drie thema's nader onderzocht: financieel rechercheren, overige uitbuiting en mensenhandel ten behoeve van de verwijdering van organen.

Algemeen wordt erkend dat kennis over mensenhandel van belang is om het fenomeen op adequate wijze aan te kunnen pakken, maar eveneens dat het lastig is om betrouwbare informatie te verzamelen. De vraag is ook welk type onderzoek nodig is. Er is grote behoefte aan (meer kennis over) aantallen. Het lukt tot op heden echter niet goed om de omvang van populaties slachtoffers van mensenhandel te schatten. Dat is spijtig, maar – ter relativering – kennis over aantallen zegt wellicht iets over de omvang van de benodigde middelen om mensenhandel aan te kunnen pakken, maar niet *wat* er moet gebeuren. Daarvoor is (ook) meer kwalitatieve informatie nodig, informatie waar nationaal rapporteurs in zouden kunnen voorzien.

De kwantitatieve gegevens in de onderhavige rapportage betreffen de periode tot en met 2005, de kwalitatieve informatie beslaat de periode tot en met 2006. In deze samenvatting komen achtereenvolgens aan bod: wet- en regelgeving (§II.2), bestuurlijke handhaving in de seksindustrie (§II.3), slachtoffers (§II.4), hulpverlening (§II.5), opsporing en vervolging (§II.6), het BNRM-onderzoek naar overige uitbuiting (§II.7), en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (§II.8).

II.2 Wet- en regelgeving

II.2.1 Mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht

Op 1 januari 2005 trad de nieuwe mensenhandelbepaling (art. 273f Sr) in werking. Het nieuwe artikel is opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid'. De nieuwe bepaling is mede gebaseerd op diverse internationale afspraken en betekent een aanzienlijke verruiming van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: naast seksuele uitbuiting zijn ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten en de gedwongen verwijdering van organen strafbaar gesteld, evenals het profiteren van dergelij-

ke uitbuiting en het dwingen en bewegen tot afgifte van inkomsten uit sekswerk of uit orgaanverwijdering.

De strafmaat voor gekwalificeerde mensenhandel is verhoogd. De strafmaat voor mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheden bleef op maximaal 6 jaar. In vergelijking met strafbare feiten van vergelijkbare aard en ernst kan deze strafmaat licht worden genoemd.

Art. 273f Sr is een zeer uitgebreid en complex artikel. Voor de interpretatie ervan is niet alleen de memorie van toelichting van belang, maar ook de achterliggende internationale regelgeving. Daarin wordt mensenhandel getypeerd als een (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad en een schending van de rechten van de mens.

11.2.2 B9-regeling

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe mensenhandelbepaling heeft de B9-regeling een aantal wijzigingen ondergaan. De regeling werd ook van toepassing op slachtoffers en getuige-aangevers van overige uitbuiting. Ook werd de mogelijkheid ingevoerd voor slachtoffers en getuige-aangevers om te werken vanaf het moment dat ze een B9-verblijfsvergunning hebben ontvangen. Voorts werd het voor minderjarige kinderen van slachtoffers en getuige-aangevers mogelijk een verblijfsvergunning te krijgen met dezelfde duur als die van de hoofdaanvrager.

De bedenktijd werd uitgebreid naar slachtoffers van alle vormen van uitbuiting. Tevens werd de bedenktijd opengesteld voor vreemdelingen die zich al in Nederland bevinden, mogelijk buiten Nederland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, maar nog niet in Nederland als slachtoffer werkzaam zijn geweest. En ook vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, worden nu in de gelegenheid gesteld aangifte te doen. De bedenktijd is echter niet op hen van toepassing.

Voorts zijn de criteria voor voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling aangepast. Wanneer de aangifte van mensenhandel door een slachtoffer uiteindelijk heeft geleid tot veroordeling van de verdachte van die mensenhandel, gaat de minister er voortaan van uit dat daardoor in rechte vaststaat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico's met zich brengt. Wanneer het slachtoffer onder die omstandigheden een aanvraag doet tot voortgezet verblijf, kan deze om die reden worden ingewilligd. Indien de strafzaak niet tot een veroordeling heeft geleid, maar er wel drie jaren zijn verstreken tussen de verlening van de verblijfsvergunning op grond van de B9 en het in kracht van gewijsde gaan van de uitspraak, zal de minister de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor wegen. Aanvragen voortgezet verblijf waarvoor voormelde criteria niet gelden, zullen conform het oude beleid worden behandeld. In die gevallen gelden dus de al langer de in de B9 en B16 opgenomen criteria.

De wijzigingen in de B9-regeling houden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regeling en met de wens om verbeteringen en versoepelingen

aan te brengen. Sommige tekortkomingen hangen (mede) samen met een onjuiste toepassing van de regeling in de praktijk. Een hardnekkig knelpunt betreft bijvoorbeeld het moment van aanbieden van de B9. De politie dient de vreemdeling al bij *geringe aanwijzing* dat er sprake is van mensenhandel te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte ter zake en de B9, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd. En hoewel de bedoeling van de bedenktijd is dat een mogelijk slachtoffer 'in alle rust kan overwegen of hij aangifte doet, komt het voor dat slachtoffers in de bedenktijd in vreemdelingenbewaring terecht komen. Bovendien is door de uitspraak van de Raad van State van juni 2006, waarbij werd geoordeeld dat een eventueel slachtofferschap van mensenhandel aan de rechtmatigheid van vreemdelingenbewaring niet in de weg staat, het in vreemdelingenbewaring stellen van vreemdelingen waarvan een aanwijzing is voor het zijn van slachtoffer mensenhandel gesanctioneerd. In het STV Platform wisselt een groot aantal ketenpartners periodiek informatie uit over knelpunten in de uitvoering van de B9.

II.2.3 Overige wet- en regelgeving

De rapportage bevat ook informatie over de stand van zaken rond andere relevante wet- en regelgeving. Hierbij wordt ondermeer aandacht besteed aan de WAV, Wet voorkoming schijnhuwelijken, Wet herijking strafmaxima, Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces, Wetsvoorstel gesloten jeugdzorg, Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag.

II.2.4 Internationale ontwikkelingen

Binnen internationale organisaties, zoals VN, EU, Raad van Europa en OVSE, zijn opnieuw tal van afspraken en regelingen tot stand gekomen ter bestrijding van mensenhandel. De meest relevante, die in belangrijke mate richting geven aan het Nederlandse beleid in dezen, komen hieronder aan de orde.

EU Mededeling inzake bestrijding van mensenhandel en EU Actieplan

In oktober 2005 stelde de Europese Commissie de *Mededeling inzake Bestrijding van mensenhandel - een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan* op. De Mededeling bevat tal van acties die de EU en/of de lidstaten moeten ondernemen. Uitgangspunt is dat mensenhandel alleen bestreden kan worden met een geïntegreerde benadering die gebaseerd is op eerbiediging van mensenrechten en die mensenhandel beschouwt als een wereldwijd fenomeen.

In december 2005 stelde de Raad het *EU plan on best practices, standards and procedures for combatting and preventing trafficking in human beings* op (hierna: Actieplan mensenhandel). Daarin werden de kernaanbevelingen en actiepunten uit de Mededeling meegenomen. Het Actieplan bestaat uit een overzicht van acties op het terrein van coördinatie van EU inspanningen, het in kaart brengen van het probleem, preventie, het terugdringen van de vraag, opsporing en vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers, terugkeer en

reïntegratie en externe betrekkingen. Het beoogt de betrokkenheid van de EU en haar lidstaten in de preventie en bestrijding van alle vormen van mensenhandel te vergroten, alsook de aandacht voor bescherming, bijstand en rehabilitatie van slachtoffers.

In de Raad van de Europese Unie is mensenhandel – naar aanleiding van het door Europol opgestelde *EU Organised Crime Threat Assessment 2006* – geprioriteerd.

Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel

Het *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel* werd op 16 mei 2005 opengesteld voor ondertekening. Het verdrag is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en grensoverschrijdend en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad. De mensenrechtelijke benadering is een belangrijke invalshoek van het verdrag dat als doelstellingen heeft het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, de bescherming van de rechten van slachtoffers, de zorg voor doeltreffende onderzoeken en vervolgingen, en ten slotte het bevorderen van de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel. Het verdrag bevat verplichtingen die verder gaan dan andere internationale instrumenten op dit terrein en het voorziet in de instelling van een groep van onafhankelijke deskundigen (GRETA), die de tenuitvoerlegging van het verdrag gaan monitoren. Het is daarmee op het terrein van mensenhandel een uniek instrument.

Europees Hof voor de rechten van de mens

Het EHRM constateerde in 2005 voor het eerst in zijn bestaan een schending van art. 4 EVRM, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid is neergelegd. In de zaak *Siliadin v. France* (EHRM 26 juli 2005) oordeelde het Hof dat het Franse strafrecht een Togolees meisje, dat onder zeer slechte omstandigheden in een huishouden in Frankrijk werkte, onvoldoende beschermde tegen de dienstbaarheid waaraan zij door een particulier was onderworpen.

11.3 Bestuurlijke handhaving in de seksindustrie

11.3.1 Ontwikkelingen in de seksindustrie

Het aantal vergunde seksbedrijven neemt af. (Nieuwe) bedrijven waar (soms onder dekmantel, soms met vergunning) seksuele diensten worden aangeboden zijn Turkse koffiehuisen, (Chinese en Thaise) massagesalons, (homo)sauna's, parenclubs, (Chinese) kapsalons, nagelstudio's en zonnestudio's. In enkele regio's zijn seksbedrijven naar het Duitse 'FKK-model' gevestigd, recreatiehuizen waar ook afspraken gemaakt kunnen worden met zelfstandig werkende prostituees. Ook is een 'hosselcircuit' ontstaan en lijkt de internetprostitutie toe te nemen. In een aantal gemeenten werden tippelzones gesloten, in andere bleven ze gehandhaafd of werden ze geopend.

Bij de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU in 2004 werd geen toename geconstateerd van prostituees c.q. slachtoffers mensenhandel uit deze landen. Omdat

de situatie voor prostituees uit Roemenië en Bulgarije, die op 1 januari 2007 zijn toegetreden tot de EU, vergelijkbaar is, leidt dit naar verwachting evenmin tot *meer* (gedwongen) prostitutie uit die landen. Ook van beëindiging van de tijdelijke beperking van het vrij verkeer van werknemers valt geen effect op het aantal prostituees uit de nieuwe EU-lidstaten te verwachten. Exploitanten van seksbedrijven nemen tot op heden geen werknemers in loondienst aan, maar zoeken naar een constructie waarbij de prostituees zelfstandig ondernemer zijn – en het is inwoners uit de nieuwe lidstaten al toegestaan als zelfstandig ondernemer in Nederland te werken

II.3.2 Preventieve handhaving

Bij de regulering van de prostitutiebranche krijgt preventieve handhaving ondermeer vorm door het verlenen van vergunningen. Voor zover bekend is in alle gemeenten die prostitutiebeleid voeren het verbod op het tewerk stellen van minderjarige of ongedocumenteerde prostituees en van slachtoffers mensenhandel één van de vergunningvoorwaarden. Deze gemeenten hebben wel verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de prostitutievormen die onder het vergunningstelsel zijn gebracht. Vrijwel alle gemeenten hebben bordelen en raamprostitutie onder het vergunningstelsel gebracht. Dit geldt niet ten aanzien van escortbedrijven, thuiswerkers of straatprostitutie.

Bij de vergunningverlening aan (aspirant-)exploitanten in de prostitutiebranche is de Wet BIBOB van belang. Door deze wet is het mogelijk een vergunning niet af te geven of niet te verlengen wanneer het gevaar bestaat dat deze mede gebruikt gaat worden voor het plegen van strafbare feiten of het benutten van voordelen daaruit.

II.3.3 Bestuurlijk toezicht

De (bestuurlijke) controle op naleving van de vergunningsvoorwaarden voor de uitbating van een seksinrichting wordt in de meeste Nederlandse gemeenten uitgevoerd door de politie. Toezicht op vergunde locatiegebonden seksinrichtingen (bijvoorbeeld vergunde clubs en raambordelen) is relatief het meest eenvoudig en vindt ook het meest structureel plaats. Toch laten de controles daar te wensen over. Er worden in het vergunde circuit ook nog steeds misstanden aangetroffen, al is onduidelijk hoe vaak, omdat noch de politie, noch gemeenten hierover tot op heden (landelijke) gegevens publiceren.

Om vergunde niet-locatiegebonden seksinrichtingen (bijvoorbeeld escortbureaus) te controleren zijn instrumenten ontwikkeld in het kader van *Handhaven op Niveau*. Het betreft ondermeer een protocol voor ‘toezicht via afspraak’, ook wel de hotelprocedure genoemd. Nadeel van deze procedure is de capaciteit die het kost. In Amsterdam wordt overwogen escortbedrijven niet alleen onder het vergunningstelsel te brengen, maar ook als vergunningsvoorwaarde op te nemen dat escortbedrijven een vast adres hebben waar ze dagelijks de (personeels)administratie bijhouden.

Het controleren van de niet-vergunde, maar wel vergunningplichtige, (illegale) seksindustrie vindt beduidend minder plaats dan het controleren van de vergunde seksindustrie. De con-

troles zijn ook niet altijd eenvoudig, zeker niet wanneer het (publiekelijk toegankelijke) gelegenheden zijn waar zowel betaalde als onbetaalde seks plaats kan vinden (bijvoorbeeld parenclubs en dating-café's). Het feit dat er minder toezicht (mogelijk) is op dit deel van de seksindustrie maakt het tot een uitwijkplaats voor mensenhandel.

Na gebleken onduidelijkheid over de rol van de politie bij de handhaving van de prostitutiesector is vastgesteld dat de planningsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van handhavingstaken volledig bij het bestuur moet liggen. De inzet van de politie dient daaraan complementair te zijn. Bij niet-vergunde bedrijven wordt de rol van de politie groter, maar ook dan moet het initiatief bij de gemeente liggen. Bij veel gemeenten ontbreekt het op dit punt aan initiatief.

11.3.4 Repressieve bestuurlijke handhaving

Voor een integrale aanpak is het noodzakelijk dat bestuur en politie elkaar over en weer informeren over zaken die van belang kunnen zijn voor de andere autoriteit. Wanneer de politie in het kader van het bestuurlijk toezicht of haar strafrechtelijke taakuitoefening stuit op relevante informatie dient zij die via een bestuurlijke rapportage ter kennis te brengen van het bestuur. Bestuurlijk optreden is immers alleen mogelijk wanneer het bestuur wordt geïnformeerd. Wanneer vergunninghouders van seksbedrijven zich niet houden aan de voorschriften moeten sancties worden opgelegd. Die kunnen variëren van een waarschuwing, via een beperking van de openingsuren of oplegging van een dwangsom, tot tijdelijke of definitieve sluiting en intrekking van de vergunning. Nog steeds zijn er gemeenten die misstanden niet aanpakken en niet reageren op bestuurlijke rapportages.

11.3.5 Een aangescherpt wettelijk kader

Het gedecentraliseerde prostitutiebeleid, waarvoor bij de opheffing van het algemeen bordelverbod is gekozen, heeft geleid tot lokale verschillen – wat betreft inhoudelijke vergunningsvoorwaarden, maar ook in de reikwijdte van de APV. De verschillen tussen de gemeentelijke vergunningstelsels brengen ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving mee, waar malafide exploitanten en ook mensenhandelaren van kunnen profiteren. Voor bestuurlijke handhaving in relatie tot de aanpak van mensenhandel in de prostitutie ligt het belang van een 'steviger' wettelijk kader voor het gemeentelijk prostitutiebeleid in het feit dat het voor malafide exploitanten niet meer mogelijk is om hun inrichting daar te vestigen waar zij – vanwege het geheel of gedeeltelijk ontbreken van een gemeentelijk prostitutiebeleid – niet of minder met vergunningvoorwaarden en bestuurlijke controle te maken hebben. Gemeenten zouden derhalve verplicht moeten worden bepaalde zaken in lokaal prostitutiebeleid te regelen, daar waar zij dit nu *kunnen* doen.

II.4 Slachtoffers

II.4.1 Specifieke (risico)groepen

In het rapport worden enkele groepen (potentiële) slachtoffers besproken. Ten eerste minderjarigen. Het komt in Nederland voor dat minderjarigen worden uitgebuit. Belangrijke factoren die (juist) minderjarigen daar kwetsbaar voor maken zijn: emotionele afhankelijkheid, ontbreken van papieren, familieomstandigheden en financiële redenen. Ook het hebben van een (licht) verstandelijke handicap maakt kwetsbaar.

Een kwetsbare groep waaraan opnieuw aandacht wordt besteed zijn de (voormalige) ama's. Nog steeds verdwijnen er ama's met onbekende bestemming en (ex)ama's wier leefgeld op hun 18^e jaar eindigt keren vaak niet terug naar hun land van herkomst, maar belanden in de illegaliteit met alle risico's van dien, waaronder de mogelijkheid te worden uitgebuit. Ook asielzoekers in het algemeen behoren tot de kwetsbare groepen.

II.4.2 Slachtoffers 'in cijfers'

Slachtoffers in STV-registratie

STV heeft ondermeer de taak (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel te registreren. Het aantal registraties groeide, na een dip in 2003; in 2004 werden 403 slachtoffers geregistreerd, in 2005 424. Voorlopige gegevens wijzen uit dat de groei in 2006 doorzette. De politie is, evenals voorgaande jaren, de belangrijkste melder. Nederland is in 2004 en 2005 het meest voorkomende herkomstland van slachtoffers mensenhandel. Bulgarije staat op de tweede plaats, Nigeria en Roemenië wisselen elkaar af op plaats drie en vier. In 2004 en 2005 nam het aantal en aandeel Nederlandse slachtoffers fors toe. De meeste slachtoffers waren, net als in de jaren daarvoor, in de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar. Onder de slachtoffers bevonden zich in deze twee jaren drie mannen.

Helaas ontbreekt in het in 2003 door de STV in gebruik genomen geautomatiseerde registratiesysteem, dat een keur aan variabelen bevat, nog steeds nadere achtergrondinformatie over veel slachtoffers.

Slachtoffers in de IND-registratie

In 2005 ontving de IND 77 B9-aanvragen en gaf 61 B9-vergunningen af. In 2006 waren het 180 aanvragen en 150 verleningen. Onder de aanvragers zijn zeven minderjarigen, van wie er twee vrijwel zeker kinderen zijn van slachtoffers. Vrijwel alle B9-aanvragers in 2005 zijn vrouw, onder de aanvragers bevinden zich drie mannen (4%) (één waarschijnlijk kind van een slachtoffer). Van degenen die daadwerkelijk een B9-verblijfsvergunning kregen is 98% vrouw en 2% man.

In 2005 heeft een zesde van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel, voor wie een B9-verblijfsvergunning is aangevraagd c.q. afgegeven, de Bulgaarse nationaliteit. Bulgarije staat daarmee – net als in 2002 en eerdere jaren – aan de top van herkomstlanden van slachtoffers en getuigen 'in de B9'. Sierra Leone staat in 2005 op de tweede plaats, gevolgd door Roeme-

nië, Nigeria en de Russische Federatie. Ingedeeld naar herkomstregio blijkt dat het merendeel van de slachtoffers en getuigen, voor wie in 2005 een B9-verblijfsvergunning is aangevraagd of afgegeven, afkomstig is uit landen die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU, (West)-Afrika en niet-EU-landen in Oost-Europa.

In 2006 registreerden de IND-contactpersonen mensenhandel (handmatig) 34 aanvragen voor voortgezet verblijf, waarvan er – in eerste aanleg – evenveel zijn gehonoreerd als afgevoerd (17 om 17).

11.5 Hulpverlening

11.5.1 Ketengericht werken

Bij de aanpak van mensenhandel zijn veel partijen betrokken. Bij zowel de repressie van mensenhandel alsook bij de hulpverlening aan slachtoffers wint samenwerking in de keten terrein. In Amsterdam bijvoorbeeld wordt door alle relevante partners gewerkt aan de invoering van een integrale ketenaanpak prostitutie en mensenhandel. Rotterdam, dat al ervaring heeft met een ketengerichte aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek, werkt aan een vergelijkbare aanpak.

11.5.2 Opvang van slachtoffers

Door een groeiend aantal verzoeken om opvang is het moeilijker geworden om voor slachtoffers van mensenhandel (geschikte) opvangplekken te vinden. Met slachtoffers van overige uitbuiting is nog niet veel ervaring en voor mannelijke slachtoffers zijn er weinig opvangplaatsen. Voor vrouwen die niet extra bescherming en hulp nodig hebben bestaat geen geschikte vorm van opvang en ook voor mannelijke slachtoffers is geen veilige opvang beschikbaar.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de hulp aan slachtoffers mensenhandel specifieke expertise en categorale opvang vereist. Een optie die momenteel wordt overwogen is een (categoraal) opvangtraject vóór de eigenlijke B9, waar kan worden vastgesteld wat voor zorg en bijstand het slachtoffer nodig heeft en welke opvang.

Minderjarige slachtoffers van loverboys en ook meisjes die in de prostitutie dreigen te belanden worden, om ze tegen zichzelf te beschermen, wel in een justitiële jeugdinstelling geplaatst. Hoewel het van belang is deze meisjes los te weken van hun loverboy, rijmt opsluiten niet goed met het belang van het kind, zeker wanneer behandeling (soms langdurig) uitblijft. Een alternatief is bijvoorbeeld de 24-uursopvang in Asja (op vrijwillige basis).

11.5.3 Aanpak jeugdprostitutie en loverboyproblematiek

Jeugdprostitutie is niet hetzelfde als mensenhandel, maar ontwikkelingen op dit terrein zijn in het kader van deze rapportage wel relevant. Wanneer immers een ander een minderjarige

in de prostitutie brengt, is er wel sprake van mensenhandel. Daar komt bij dat er niet altijd direct zicht is op eventuele betrokkenheid van een pooier/mensenhandelaar.

Sinds 2003 wisselen lokale, regionale en landelijke instellingen in het *Landelijk Platform Jeugdprostitutie* enkele keren per jaar informatie uit over recente ontwikkelingen op het terrein van jeugdprostitutie. In 2005 startte Transact het *Informatiepunt Jeugdprostitutie*, dat een landelijke vraagbaakfunctie heeft, de bijeenkomsten van het bovengenoemde Platform belegt en de taak heeft om ‘good practices’ op het gebied van bestrijding jeugdprostitutie te bundelen. Het krijgt een vervolg als *Expertisepunt Jeugdprostitutie*.

Diverse gemeenten, waaronder Utrecht, Rotterdam, Amsterdam, Zwolle, Gouda, Eindhoven en Den Haag kennen jeugdprostitutieprojecten en (plannen van) aanpak voor de bestrijding van loverboyproblematiek. Over het algemeen gaat het om een combinatie van een meldpunt en afspraken over een integrale ketenaanpak met als doel: voorkomen dat minderjarigen in de prostitutie komen, voorkomen dat jongens loverboy worden, adequate opvang en hulpverlening voor slachtoffers en opsporen en vervolgen van verdachten. Deelnemende organisaties zijn, naast gemeenten, meestal Bureaus Jeugdzorg, politie, OM, de Raad voor de Kinderbescherming en lokale projecten, onder andere voor opvang van slachtoffers. Een landelijk beeld van exacte aard en omvang van de jeugdprostitutie- en loverboyproblematiek ontbreekt. Momenteel wordt gewerkt aan een landelijke registratie jeugdprostitutie. Deze zal betrekking hebben op minderjarigen en jongvolwassenen (tot 24 jaar) die in de prostitutie zijn beland of daarin dreigen te belanden.

11.5.4 Enkele hulpverleningsinstellingen

STV speelt een belangrijke rol in veel van de ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van hulp en ondersteuning van slachtoffers mensenhandel. Zo stimuleert STV de ketengerichte aanpak, initieert het de registratie jeugdprostitutie, peilde het bij de opvangvoorzieningen de meningen over de wenselijkheid van categorale opvang en ontwikkelde het met verschillende samenwerkingspartners een *Checklist Voortgezet Verblijf bij Mensenhandel* die een rol kan spelen bij het indienen van een verzoek tot voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Verder was STV actief in de bijscholing van zorgcoördinatoren en hulpverleners in de opvang op het gebied van de B9-regeling en het juridische traject dat slachtoffers doormaken.

BLinN heeft in de afgelopen periode maatjesprojecten opgezet, supportgroepen van slachtoffers begeleid en trainingen ontwikkeld op het gebied van sociale en communicatieve vaardigheden. Verder kan BLinN bemiddelen bij het vinden van cursussen, opleidingen of (vrijwilligers)werk en heeft BLinN een noodfonds waar slachtoffers mensenhandel een beroep op kunnen doen. BLinN bracht folders met informatie voor slachtoffers uit en organiseerde thematische cursussen.

IOM biedt ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel die willen terugkeren naar het land van herkomst, daarbij onder andere gebruik makend van ‘native counselors’.

Bij de inmiddels negen *La Strada* partnerlanden zijn meer dan 100 personen actief op het gebied van preventie, voorlichting, educatie en ondersteuning van slachtoffers.

IOM, BLinN, en La Strada hebben, met SRTV en de STV, een convenant gesloten betreffende hulp en ondersteuning van slachtoffers bij terugkeer naar het land van herkomst.

Het *Scharlaken Koord* doet aan straatwerk, preventie, voorlichting en maatschappelijke hulpverlening rond prostitutie en heeft een *Uitstapprogramma* voor vrouwen die willen stoppen met prostitutie.

ECPAT voert campagne tegen commerciële seksuele uitbuiting van kinderen, doet onderzoek (onder andere naar uitbuiting van minderjarigen) en ontwikkelde een multidisciplinair trainingsprogramma voor professionals die werken met kinderen die het slachtoffer zijn van handel voor seksuele doeleinden en kinderen die een verhoogd risico lopen hiervan slachtoffer te worden.

Het opvangproject van de *Stichting Vluchtelingenwerk* in Utrecht biedt ex-ama's begeleiding bij de besluitvorming over hun toekomst. Men probeert in plaats van bewegen tot terugkeer door pushbeleid, pullfactoren te realiseren in het land van herkomst. SAMAH ontwikkelde voor (ex)ama's onder andere het project *Beyond Borders* dat jongeren de mogelijkheid biedt om vrijwillig en met perspectief terug te keren.

II.6 Opsporing en vervolging

II.6.1 (Beleids)ontwikkelingen opsporing en vervolging

Nationaal

In 2006 verscheen een nieuwe *Aanwijzing mensenhandel*, die ook ziet op overige uitbuiting. Tevens werd mensenhandel door de ministers van Justitie en BZK en het College van PG's benoemd als één van de zes speerpunten in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Het College van PG's is daarnaast voornemens om het onderwerp georganiseerde criminaliteit weer op te nemen in de Planning en Controlcyclus van de parketten. Dit betekent dat ook op het terrein van mensenhandel prestatie-indicatoren zullen worden benoemd. In het kader van *Het OM Verandert* wordt voor portefeuillehouders mensenhandel binnen het OM, deelname aan het 'mensenhandellofficierenoverleg' verplicht. Ook zullen hogere eisen worden gesteld aan de mensenhandellofficieren en hun ondersteuning. De landelijk officier mensensmokkel en mensenhandel (LOvJ) coördineert vanuit het Landelijk Parket de bestrijding van (internationaal) georganiseerde mensenhandel. De LOvJ stuurt daartoe de Nationale Recherche aan en onderhoudt nauw contact met het daar ondergebrachte EMM, dat informatie over (signalen van) mensenhandel verzamelt, veredelt en beschikbaar stelt voor tactische en strategische doeleinden. In het EMM participeren ook KMar, SIOD en IND. De politie kent al jaren een – nu geheten – Landelijke Expertgroep Mensenhandel, die ondermeer streeft naar uniformiteit en samenhang in de aanpak van mensenhandel door de Nederlandse politie. Daarnaast komt elke twee maanden bijeen het *Operationeel Overleg Mensenhandel*, waarin politieregio's operationele informatie over mensenhandel uitwisselen.

Met ingang van 2006 is de personele capaciteit, die de KMar (in de vorm van ‘GOC-teams’) aan politiekorpsen ter beschikking stelde en die ook werd ingezet bij de bestrijding van mensenhandel, teruggetrokken. Daar staat tegenover dat – doordat taken van de Vreemdelingenpolitie zijn overgenomen door IND en gemeenten – opsporingscapaciteit bij de Vreemdelingenpolitie beschikbaar is gekomen, die ook wordt ingezet bij de aanpak van mensenhandel.

Internationaal

Zowel politie als OM zetten in op internationale samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het Joint Investigation Team dat mensenhandel vanuit Bulgarije zou onderzoeken, is er echter nooit gekomen (vanwege hiaten in de wetgeving in de deelnemende landen en het ontbreken van een geschikte mensenhandelzaak waar het JIT zich op kon richten). Door politiekorpsen in de Nederlandse grensstreek wordt al langer samengewerkt met politie uit de buurlanden Duitsland, België en Luxemburg. In één van deze samenwerkingsverbanden is mensenhandel geprioriteerd. De mogelijkheden voor dergelijke vormen van samenwerking zijn verruimd met de ratificatie door Nederland van twee internationale overeenkomsten.

II.6.2 Signalering mensenhandel

In de *Aanwijzing mensenhandel* worden verschillende organisaties genoemd die in het kader van toezicht en handhaving kunnen stuiten op mensenhandel. Behalve de politie, KMar en gemeenten zijn dit bijvoorbeeld AI, SIOD en FIOD/ECD. De politie heeft de afgelopen jaren verschillende activiteiten ontplooid om signalen van mensenhandel beter op te vangen en te registreren, zoals de (verdere) ontwikkeling van een signalenlijst mensenhandel, waardoor deze ook gebruikt kan worden voor het detecteren van overige uitbuiting en van gedwongen orgaanverwijdering. Daarnaast is – om de kennis over mensenhandel onder alle politiefunctionarissen te vergroten – een folder over mensenhandel ontwikkeld en wordt gewerkt aan verbetering van de informatiepositie van Criminele Inlichtingeneenheden ten aanzien van mensenhandel. Dergelijke activiteiten zijn van belang, omdat mensenhandel door politiemensen niet altijd wordt herkend en signalen hiervan niet als zodanig worden geregistreerd in politiestructuren. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat slachtoffers van mensenhandel niet altijd willen worden herkend. Anderzijds worden slachtoffers die wel aan hun situatie wensen te ontsnappen niet altijd door de (vreemdelingen)politie gevonden, herkend of geholpen (zo worden slachtoffers niet altijd in de gelegenheid gesteld aangifte te doen, krijgen zij geen of te weinig bedenktijd aangeboden en handelt de politie zelf – zonder overleg met het OM – aangiften af). Overigens heeft inmiddels ook de Nationale Ombudsman geconstateerd dat opsporingsambtenaren in beginsel verplicht zijn om de aangifte van een strafbaar feit op te nemen.

In opsporingsonderzoeken door de SIOD komt regelmatig meervoudige afhankelijkheid van de werkgever – een signaal van uitbuiting – aan het licht. De Arbeidsmarktfraudeteams

van de AI verkeren in een goede positie om overige uitbuiting te signaleren. Illegale tewerkstelling wordt vanaf 2005 evenwel door de AI zelf afgedaan met een bestuurlijke boete. Omdat meestal geen (verder) onderzoek wordt verricht of (zoals voorheen) een proces-verbaal opgemaakt, kunnen misstanden onopgemerkt blijven. Ook IND-medewerkers kunnen mensenhandel signaleren, bijvoorbeeld bij asielaanvragen. De IND heeft hierover (nog) geen interne instructie. Signalen van mensenhandel worden doorgeleid naar de dienst binnen de IND die zich bezighoudt met de bestudering en bestrijding van migratiecriminaliteit. Alle genoemde instanties worden geacht signalen mensenhandel te melden bij EMM, maar dit proces behoeft verbetering.

Hulpverleningsinstanties en belangenbehartigingsorganisaties kunnen eveneens mensenhandel signaleren. Sommige ngo's geven signalen van mogelijke mensenhandel (anoniem) door aan de politie. Omdat ngo's het belang van de individuele cliënt voorop stellen, zijn zij niet altijd geneigd om bijvoorbeeld de politie of de AI te informeren over uitbuitingssituaties.

Ook burgers kunnen mensenhandel signaleren. Van belang is dat zij mensenhandel herkennen en weten waar zij met informatie terecht kunnen. Begin 2006 is daarom – in enkele regio's en gericht op de prostitutiebranche – de campagne 'Schijn bedriegt' gestart door de Stichting Meld Misdaad Anoniem. De campagne heeft bruikbare meldingen van mensenhandel opgeleverd.

11.6.3 Opsporing

Niet alle zaken met 'opsporingsindicatie' worden opgepakt. Zaken worden (soms langdurig) doorgeschoven (intern, naar andere politiekorpsen of naar de Nationale Recherche) zonder dat in de tussentijd actie wordt ondernomen. De bereidheid tot overname door andere politiekorpsen en de NR wordt echter in zijn algemeenheid gering geneemd. Dit leidt tot stagnatie en 'plankzaken' en in voorkomende gevallen (politie)septs (vaak door 'veroudering' van feiten). Ook worden potentieel omvangrijke zaken vaker dan gewenst beperkt tot 'korte klap-zaken'. De beschikbare capaciteit voor mensenhandel heeft te lijden onder de prestatiecontracten.

Er zijn echter politiekorpsen die veel investeren in de aanpak van mensenhandel. Daar is bijvoorbeeld afgesproken dat signalen van mensenhandel altijd – en soms zonder tijdrovende selectieprocedures – leiden tot de start van een politieonderzoek, ook als een aangifte (vooral nog) ontbreekt. Dit is mogelijk door informatie te stapelen (ook wel artikel 27-stapeling genoemd). In 's-Hertogenbosch zijn drie verdachten zonder dat slachtoffers aangifte deden of een belastende verklaring aflegden voor de rechter gebracht. Twee van deze verdachten zijn veroordeeld voor mensenhandel.

Daarnaast loopt – in het kader van de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad – een onderzoek mensenhandel (Sneep) waarbij diverse instanties (politie(korpsen), KMar, SIOD, IND, Douane en gemeenten) samenwerken aan de hand van het zogenaamde barrièremodel. De programmatische aanpak is er tevens op gericht misdaad niet alleen vanuit het

strafrecht te bestrijden. Zo worden de betrokkenen in deze mensenhandelzaak waar mogelijk ook bestuursrechtelijk aangepakt. Daarnaast vindt financieel onderzoek plaats en worden – al dan niet bewust medeplichtige – ‘facilitators’ meegenomen in het onderzoek.

De opsporing van mensenhandel gericht op overige uitbuiting staat nog in de kinderschoenen. In verschillende politieregio's draaien evenwel opsporingsonderzoeken naar niet-seksuele uitbuiting. Ook de SIOD startte verscheidene onderzoeken naar mensenhandel voor overige uitbuiting. In 2006 resulteerde één opsporingsonderzoek naar (onder andere) ‘overige uitbuiting’ in vervolging en een uitspraak in eerste aanleg.

In 2004 heeft de politie 60 opsporingsonderzoeken succesvol afgerond. Dit is meer dan in eerdere jaren (vooral in 2003 werden relatief weinig zaken succesvol afgerond). Met name het aantal opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel nam in 2004 absoluut en naar verhouding sterk toe. Tijdens de 60 opsporingsonderzoeken kwamen 34 minderjarige slachtoffers in beeld, van wie er 24 aangifte deden. In drie opsporingsonderzoeken moesten slachtoffers niet alleen sekswerk verrichten, maar ook leningen afsluiten dan wel schulden aangaan, waar alleen de verdachten van profiteerden. In 2005 zijn bij de politie minstens 184 aangiften mensenhandel gedaan.

11.6.4 Financieel rechercheren

In de *Aanwijzing Mensenhandel* staat dat financieel rechercheren vast onderdeel behoort te zijn van opsporingsonderzoeken mensenhandel. BNRM onderzocht welke rol financieel rechercheren speelde in de in 2004 succesvol afgeronde mensenhandelzaken. Financieel rechercheren blijkt in veel onderzochte mensenhandelzaken tot de standaardhandelingen te horen en de motivatie om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen is sterk aanwezig. Daar staat tegenover dat men van financieel rechercheren afziet als de verdachte niet over vermogen lijkt te beschikken of geen wederrechtelijk verkregen voordeel lijkt te hebben genoten. Toch kan het ook dan lonen om financieel te rechercheren, bijvoorbeeld voor de bewijsvoering, maar ook om inzicht te krijgen in de omvang van een crimineel netwerk, betrokken (nieuwe) verdachten, betrokken legale branches of de werkwijze van criminelen. Verschillende financiële opsporingshandelingen zijn nader bestudeerd. Hieruit blijkt ondermeer dat het van groot belang is om financiële vragen aan slachtoffers te stellen: in driekwart van de opsporingsonderzoeken, waarin sprake was van financieel gewin en slachtoffers hierover zijn gehoord, kon (mede) op basis van hun verklaring het wederrechtelijk verkregen voordeel worden berekend. Dat kan echter ook worden berekend op basis van andere informatie, zoals getapte telefoongesprekken. Dit is van belang omdat veel slachtoffers geen verklaring willen/durven af te leggen. Juist bij het ‘tappen’ laat het doorlaatverbod zich overigens voelen: wanneer uit taps blijkt dat er sprake is van mensenhandel moet onmiddellijk worden ingegrepen om de slachtoffers uit de uitbuitingssituatie te halen. Dit gaat soms ten koste van het (financiële) onderzoek. Bij de beslissing om dit opsporingsmiddel in te zetten bij vermoedens van mensenhandel – en op welke wijze – wordt dit soms

ook als factor meegewogen. Daarnaast leveren doorzoeken vaak waardevolle financiële informatie op. In bijna driekwart van de opsporingsonderzoeken waarbij bij de doorzoeking gelet werd op financiële informatie, werd een financiële (schaduw)administratie aangetroffen, waarin ondermeer vermeld stond welke vrouwen c.q. slachtoffers wanneer hadden gewerkt en wat dit opleverde. Een dergelijke vondst is van grote betekenis. Controle van het betalingsverkeer is tijdrovend en leverde veel minder vaak iets op. Diverse respondenten merkten daarbij op dat geld in de prostitutiewereld meestal cash rondgaat en niet wordt ondergebracht bij financiële instellingen. In een kwart van de opsporingsonderzoeken zijn aanwijzingen gevonden voor geldstromen naar of vermogen in het buitenland. Dit heeft echter in een beperkt aantal gevallen geleid tot rechtshulpverzoeken, maar die leidden wel (soms tegen alle verwachtingen in) tot positieve resultaten.

In diverse opsporingsonderzoeken vond informatie-uitwisseling met de Belastingdienst plaats, bijvoorbeeld met het doel om – als het niet lukt het financiële onderzoek succesvol af te ronden – criminele winsten via een belastingaanslag af te romen. Het afnemen van criminele winsten door ontneming of een belastingmaatregel heeft beide voor- en nadelen. Het hangt van de omstandigheden af welk traject effectiever is.

In één van de bestudeerde onderzoeken werkten politie en SIOD samen, waarbij de politie de mensenhandel onderzocht en de SIOD de werkgeversfraude. Het SIOD-onderzoek resulteerde tevens in een ontnemingszaak. Door kennis en inzichten te delen behaalden beide partijen een beter resultaat. Bovendien kunnen de verdachten, als zij worden vrijgesproken van mensenhandel, wel veroordeeld worden voor werkgeversfraude en (financieel) worden aangepakt.

De politie heeft voor 19 verdachten het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. Gemiddeld per verdachte was dit €122.759. Het hoogste bedrag dat volgens de berekening door een verdachte is verdiend is €500.000, het laagste €1000. Nagegaan is tevens in hoeveel mensenhandelzaken die in 2003 succesvol zijn afgerond een ontnemingsvordering is ingediend. Dit bleek in vier (10%) van de 42 zaken het geval. In drie van deze zaken werd de vordering in eerste aanleg (deels) toegewezen, één zaak liep ten tijde van schrijven van deze rapportage nog.

Geïnterviewden gaven aan dat slachtoffers vaak nauwelijks iets terug zien van het geld dat zij aan mensenhandelaren hebben afgedragen. Er zijn meerdere mogelijkheden voor slachtoffers om een schadeclaim in te dienen. Slachtoffers maken daar weinig gebruik van, wellicht omdat zij hierover niet (goed genoeg) worden geïnformeerd, hierbij onvoldoende juridische begeleiding krijgen, dit niet willen uit angst (wraak daders), liefde (loverboys) of omdat zij zich geen slachtoffer voelen.

11.6.5 Vervolg

Bij het OM geregistreerde mensenhandelzaken

In 2004 werden bij het OM 220 zaken geregistreerd waarin (alleen of mede) sprake was van verdenking van mensenhandel, in 2005 135. Voorlopige cijfers over 2006 laten weer een stij-

ging zien. Van die zaken had 15% (2004) respectievelijk 27% (2005) (mede) betrekking op minderjarige slachtoffers.

Het merendeel van de zaken betrof mensenhandel onder strafverzwarende omstandigheden. De redactie van art. 273f Sr maakt het niet mogelijk om af te lezen wat de aard van de uitbuiting is. Het is echter bekend dat de rechter in 2005 geen zaken van overige uitbuiting of orgaanverwijdering heeft behandeld.

Op de tenlastelegging is mensenhandel meestal het enige of zwaarste feit. In 2004 en 2005 werd in bijna 20% van de gevallen naast mensenhandel een (nog) zwaarder feit ten laste gelegd; meestal een vorm van (seksueel) geweld. De combinatie met deelneming aan een criminele organisatie wordt steeds minder vaak ten laste gelegd.

Afhandeling door het OM en afdoening door de rechter

In 2004 handelde het OM 252 zaken af, in 2005 146. Ruim 70% werd gedagvaard.

In de zaken die het OM bij de rechter aangebracht, volgde vrijwel altijd een strafoplegging (in 2004 in 89%, in 2005 in 85% van de aangebrachte zaken) en in 88% respectievelijk 91% was dat een vrijheidsstraf.

In de periode 2003 tot en met 2005 werden 288 veroordelingen mensenhandel uitgesproken. In 252 van die zaken werden onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd met een gemiddelde duur van ongeveer 25 maanden. De hoogste gemiddelde vrijheidsstraf werd opgelegd bij geweld als zwaarste delict: ruim vijfeneenhalf jaar in geval van seksueel geweld ruim zeseneenhalf jaar in geval van andere vormen van geweld.

In 2004 werd in 39% van de gevallen beroep aangetekend, in 2005 in 50%, meestal (ook of alleen) door de verdachte.

Vervolgde verdachten

Driekwart van de in 2004 en 2005 bij het OM geregistreerde verdachten in mensenhandelzaken was tussen de 18 en 41 jaar. Er waren in zowel 2004 als 2005 vier minderjarige verdachten. Meer dan 80% is man, het aandeel vrouwen onder de verdachten verschilt sterk per land van herkomst.

Nederland is ook in 2004 en 2005 weer het meest frequent voorkomende geboorteland van verdachten, Turkije en Roemenië hebben een redelijk stabiele positie in de top 5 van herkomstlanden. De rol van Marokko nam fors toe als veelvoorkomend geboorteland van verdachten, Hongarije kwam als zodanig in beeld, de rol van Bulgarije en het (voormalige) Joegoslavië is kleiner geworden.

11.7 Overige uitbuiting

11.7.1 Begripsbepaling

Met de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel is niet vast komen te staan op welk punt slecht werkgeverschap overgaat in uitbuiting in de zin van art. 273f Sr lid 2. Wel

duidelijk is dat het juridische begrip uitbuiting ziet op extreem slechte arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden waarbij mensenrechten in het geding zijn. Hiervan kan gesproken worden bij één evident exces of een exces dat bestaat uit een opeenstapeling van minder ernstige zaken. Indicatoren die op uitbuiting kunnen wijzen, zijn ondermeer fysiek geweld tegen een werknemer, gedwongen gevaarlijk werk, onredelijke werktijden, onderbetaling, arbeid om een schuld af te lossen en afhankelijkheid van de werkgever voor bijvoorbeeld onderdak en documenten.

In relatie tot mensenhandel beperkt het begrip arbeid en diensten zich niet tot formele dienstverbanden. Zo is het onder dwang plegen van criminaliteit of afsluiten van een lening voor een ander onder bepaalde omstandigheden te beschouwen als een vorm van gedwongen arbeid of diensten. Uitbuiting kan ook de vorm aannemen van dwang *tot* arbeid of diensten. Niet nodig is dat de uitbuiters de werkgever is of op de werkplek aanwezig is. De vraag of iets moeten dulden uitbuiting in de zin van mensenhandel kan opleveren rees bijvoorbeeld in het debat over de smokkel van Somalische kinderen voor tijdelijk verblijf in Nederland door volwassenen die zich zo wilden verrijken aan kinderbijslag. Volgens de minister van Justitie zijn dergelijke praktijken in hun algemeenheid niet onder de delictsomschrijving van mensenhandel te brengen. Andere voorbeelden van aan uitbuiting grenzende problemen zijn illegale adoptie, huisjesmelkerij en huwelijksdwang.

11.7.2 Gehanteerd criterium voor uitbuiting

BNRM verrichtte een verkennend onderzoek naar grove misstanden in arbeidssituaties. Er zijn 119 casus verzameld uit de periode 2000 tot begin 2006.

Het in het onderzoek gehanteerde criterium voor uitbuiting berust op de combinatie van onvrijheid om zich aan de situatie te onttrekken als constante factor en, als variabele factor, dwang, slechte arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden of meervoudige afhankelijkheid. Bij de beoordeling van een concreet geval moeten factoren als de duur van de situatie, de organisatiegraad en de leeftijd van het slachtoffer worden meegewogen. Bij toepassing van dit criterium is in 54 (45%) van de 119 verzamelde gevalsbeschrijvingen sprake van uitbuiting in de zin van art. 273f Sr. Het onderzoek maakt duidelijk dat overige uitbuiting in Nederland voorkomt, maar niet op welke schaal.

11.7.3 Risicosectoren

Illegale arbeid is een substantieel deel van de onderkant van de Nederlandse economie. Door de komst van arbeidsmigranten, steeds fellere concurrentie tussen producenten en deregulering van de arbeidsmarkt komen extreem slechte arbeidsomstandigheden in de geïndustrialiseerde landen voor. Bij malafide arbeidsbemiddeling in afgeschermden circuits kunnen werknemers, zeker als zij illegaal zijn, zich slecht weren tegen misstanden en hun (arbeids-) rechten doen gelden. Dat uitbuiting zich vaak in verscholen arbeidssituaties voordoet, blijkt ook uit de verzamelde casus over huishoudelijk werk en etnisch ondernemerschap. De verzamelde casus komen uit 16 sectoren. Respondenten kennen de meeste casus uit de uit-

zendbranche, de land- en (glas)tuinbouw, de horeca – met als belangrijkste subcategorie de Chinese restaurants – en huishoudelijk werk. Binnen het huishoudelijk werk verdienen drie typen werkgever extra aandacht: de (schoon)familie van het slachtoffer, ‘au pair-gastgezinnen’ en buitenlandse diplomaten. Opvallend is dat slechts enkele casus over de bouw zijn gevonden.

II.7.4 Kenmerken en risicogroepen

De casus uit het BNRM-onderzoek gaan over Nederlanders, Portugezen, Polen, Bulgaren, Oekraïners, Georgiërs, Russen, Marokkanen, Algerijnen, West-Afrikanen (o.a. Nigerianen), Oost-Afrikanen (o.a. Somaliërs), Congolezen, Turken, Iraniërs, Irakezen, Afghanen, Pakistanen, Indiërs, Chinezen en Filipino’s. Met de nieuwe delictsomschrijving van mensenhandel verandert de getalsmatige verhouding tussen mannen en vrouwen onder (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Dit heeft gevolgen voor ondermeer de beeldvorming en de slachtofferopvang.

In het algemeen geldt dat een marginale positie in de Nederlandse arbeidsmarkt en/of samenleving mensen kwetsbaar maakt voor uitbuiting. Verblijfplaats, leeftijd en psychische gesteldheid spelen daarbij een rol.

Illegalen kennen hun rechten niet, durven hun werkgever nergens op aan te spreken en blijven zoveel mogelijk uit het zicht van de instanties.

Minderjarigen zijn doorgaans kwetsbaarder dan volwassenen. Niet alle tewerkstelling van minderjarigen levert uitbuiting op, maar laat een werkgever een kind meer of zwaarder werk doen dan is toegestaan, dan is dat een misstand die, eventueel in combinatie met andere misstanden, een exces kan opleveren. Extra zorg voor (mogelijke) minderjarige slachtoffers is nog niet vanzelfsprekend. Uit het onderzoek blijkt dat illegaal verblijf een beletsel kan zijn voor de nodige aandacht in signalering, opsporing, opvang en begeleiding bij het eventueel doen van aangifte van (mogelijk) uitgebuite kinderen.

Een bijzondere groep potentiële slachtoffers zijn mensen met sociaalpsychische problemen. Er zijn werkgevers die misbruik maken van mensen die bijvoorbeeld extreem subassertief zijn.

II.7.5 De aanpak van overige uitbuiting

Er is nog weinig bekend over de kenmerken en werkwijzen van daders van mensenhandel voor overige uitbuiting. Wel is duidelijk dat grove misstanden zich voordoen in zowel kleine bedrijfjes als grotere ondernemingen. De uitbuiters en het slachtoffer lijken vaak tot dezelfde etnische groep te behoren. Soms vindt uitbuiting plaats binnen relaties en families.

De preventie en bestrijding van overige uitbuiting bevindt zich in de beginfase. Zeker in deze fase is het van groot belang dat inspecteurs en opsporingsambtenaren die op de werkvloer komen oog hebben voor signalen van excessen en rekening houden met mogelijke slachtoffers van mensenhandel onder illegale of illegaal werkende vreemdelingen. Een op het slachtoffer gerichte aanpak van mensenhandel vereist dat bij acties in het kader van de

aanpak illegaliteit (mogelijke) slachtoffers als zodanig herkend worden en juist geïnformeerd worden over hun rechten.

Over de wijze waarop de Nederlandse rechter oordeelt over overige uitbuiting kan niet gerapporteerd worden, aangezien er nog geen onherroepelijke uitspraken zijn.

11.8 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Er zijn nauwelijks aanwijzingen dat mensenhandel gericht op orgaanverwijdering in Nederland voorkomt, maar het tekort aan beschikbare organen voor transplantatie kan wel leiden tot orgaantoerisme (naar een buitenland reizen voor transplantatie), orgaanhandel (commerciële transplantatie) of mensenhandel voor orgaanverwijdering.

11.8.1 Orgaandonatie

De Wet op de Orgaandonatie (WOD) stelt de regels voor het uitnemen van organen. De belangrijkste voorwaarden zijn toestemming van de donor (of, bij donatie na overlijden, van de nabestaanden) en terbeschikkingstelling om niet. In Nederland is iemand die geen toestemming voor orgaanverwijdering kenbaar heeft gemaakt, in principe niet beschikbaar als donor. In de WOD is orgaanverwijdering zonder toestemming strafbaar gesteld. Onder bepaalde omstandigheden valt dit ook onder mensenhandel, waarop een zwaardere strafbedreiging staat.

11.8.2 Orgaanhandel

Onder orgaanhandel valt het te koop aanbieden en (ver)kopen van een orgaan en het met een winstoogmerk bemiddelen tussen koper en verkoper. Dit is in Nederland, zoals in de meeste westerse landen, verboden, ongeacht de vrijwilligheid van de verkoper.

Over de wenselijkheid van marktwerking in relatie tot orgaantransplantatie is nationaal en internationaal een medisch-ethische discussie gaande. Hierin betogen sommigen dat het commercialiseren van het lichaam uitbuiting onvermijdelijk maakt. Anderen achten commercialisering niet principieel verwerpelijk en pleiten voor het toestaan van bepaalde vormen van orgaanhandel, al dan niet gereguleerd door een overheidsinstantie. Wel wordt gewezen op het feit dat ook aan vrijwillig orgaanverkoop medische en economische risico's verbonden zijn voor de donor. Zo kan het zonder nazorg ernstige medische en economische gevolgen hebben. Alleen in Iran en de Filipijnen is orgaanhandel formeel toegestaan. In sommige landen lijkt de wetgeving inzake orgaantransplantatie te worden omzeild. De berichtgeving over (illegale) orgaanhandel is evenwel moeilijk te verifiëren. In China zouden de autoriteiten verantwoordelijk zijn voor orgaanverwijdering uit geëxecuteerden zonder dat daarvoor toestemming is gegeven.

Nederlanders die in het buitenland voor een orgaan betalen, maken zich niet schuldig aan een strafbaar feit uit de Nederlandse strafwet, tenzij er sprake is van gebruik van een dwangmiddel als bedoeld in art. 273f Sr.

11.8.3 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Er is een onderscheid tussen orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Orgaanhandel gaat niet per definitie gepaard met onvrijwilligheid, terwijl de delictsomschrijving van mensenhandel, althans bij meerderjarigen, het gebruik van dwang omvat. Art. 273f Sr ziet op het met dwang werven, vervoeren of opnemen van een ander met als doel orgaanuitname. Deze bepaling is eveneens van toepassing op de Nederlander die zich hier in het buitenland schuldig aan maakt, mits het feit ook in dat land strafbaar is.

Degene die een minderjarige er – ook zonder dwang – toe brengt om zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen maakt zich schuldig aan mensenhandel (art. 273f lid 1 sub 5 Sr).

11.8.4 Onderzoek onder medici

Over de vraag of commerciële transplantatie ten behoeve van of gefaciliteerd door Nederlanders voorkomt, zijn interviews afgenomen met nierspecialisten, transplantatiecoördinatoren, een transplantatiechirurg, een ANWB arts en twee nierpatiënten. Uit de interviews blijkt dat orgaanhandel in Nederland (bijna) niet voorkomt. Toch pleiten veel respondenten voor grotere waakzaamheid, nu het aantal donaties bij leven toeneemt. Bij donatie bij leven worden de relatie tussen en de motieven van de donor en de ontvanger niet altijd grondig onderzocht, waardoor er een risico bestaat van donatie uit winstoogmerk of vanwege dwang of manipulatie. In enkele gevallen is de donatieprocedure gestopt, omdat een donor aangaf zich onder druk gezet te voelen of omdat de arts vermoedde dat de donor financieel begunstigd werd.

Het komt in alle academische ziekenhuizen voor dat buitenlandse familieleden van (vooral allochtone) nierpatiënten naar Nederland komen om een nier te doneren. Betrouwbare informatie over Nederlandse patiënten die in het buitenland een orgaan laten implanteren ontbreekt, maar alle geïnterviewde nierspecialisten kennen (verhalen over) patiënten die een niertransplantatie in het buitenland ondergingen, ondermeer in de Verenigde Staten, India, Pakistan, Iran, Irak en China. Zeer incidenteel vangen zij signalen op dat in het buitenland voor een nier betaald is, maar omdat patiënten hierover niet vaak met hun specialist spreken, blijft dit voor hen mogelijk buiten beeld. Op één uitzondering na, gaven de artsen aan nooit medewerking te hebben verleend aan een patiënt die in het buitenland een betaalde transplantatie wilde ondergaan. De uitzondering betrof een nierpatiënt die in zijn land van herkomst, Iran, een commerciële transplantatie wilde ondergaan, wat daar is toegestaan.

11.9 Tot slot: de aanbevelingen

De rapportage bevat een groot aantal aanbevelingen over diverse thema's, te weten: wet- en regelgeving, centraal overheidsbeleid, rechtshandhaving in de prostitutiesector, preventie, publieke bewustwording en signalering, hulpverlening aan slachtoffers, opsporing, vervolging, berechting, internationale samenwerking en registratie en (wetenschappelijk) onderzoek. Deze zijn te vinden in Hoofdstuk 10.

Literatuurlijst

- Aa, A. van der (concept, z.jr.). *Ketenaanpak tegen mensenhandel. Resultaatgericht samenwerken voor slachtoffers (en daders) van seksuele en economische uitbuiting*. Amersfoort: STV.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003a). *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure - tegen de achtergrond van het internationaal recht. Bijlagen behorende het advies*. Den Haag: ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003b). *Kinderen en de asielprocedure. De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure - tegen de achtergrond van het internationaal recht*. Den Haag: ACVZ.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2004). *From internal to external borders. Recommendations for developing a common EU asylum and migration policy by 2009*. Den Haag: AIV.
- Aebi, M.F. e.a. (2006). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics - 2006. Third edition*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Akinbingöl, Ö.F. (2003). *Knooppunt Istanbul. Mensensmokkel via Turkije*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Altink, S.M. & Bokelman, S. (2006). *Rechten van prostituees... Amsterdam: De Rode Draad*.
- Amnesty International (2004). *People's Republic of China - Executed 'according to law'? The death penalty in China*. London: Amnesty International.
- Anderson, B. & O'Connell-Davidson, J. (2002). *Part II: The demand side of trafficking. A multi country pilot study*. Z.pl., z.u..
- Anderson, B. & O'Connell-Davidson, J. (2003). *Is trafficking in human beings demand driven? A multi-country pilot study*. Geneva: IOM.
- Anderson, B. & Rogaly, B. (2005). *Forced labour and migration to the UK*. London: Trades Union Congress.
- Anderson, B. e.a. (2006). *Fair enough? Central and East European migrants in low-wage employment in the UK*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Anti-Slavery International (2006). *Sub Regional Project of Eradicating Child Domestic Work and Child Trafficking in West and Central Africa. Code of Conduct*. Londen: Anti-Slavery International.
- Asante, A. & Schaapman, K. (2005). *Het onzichtbare zichtbaar gemaakt. Prostitutie in Amsterdam anno 2005*. Amsterdam: Partij van de Arbeid.

- Baets, Ph. de (2002). De rol en functie van de sociale inspectiediensten in de strijd tegen de mensenhandel. *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 24(5), 384-402.
- Bakels, H.L. e.a. (2003). *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Bales, K. (1999). *Disposable people. New slavery in the global economy*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Belser, P. e.a. (2005). *ILO minimum estimate of forced labour in the world*. Geneva: ILO.
- Benseddik, A. & Bijl, M. (2004). *Onzichtbaar achter glas. Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouwsector van het Westland*. Den Haag: Stek - voor stad en kerk.
- Bitter, C. & Veldhuis, R. (2006). De wet BIBOB, een tussenstand. *Nederlands Juristenblad*, 81(27), 1488-1493.
- Boer, M. de & Wijers, M. (2006). *Taking women's rights seriously? An examination of the Fourth Report by the Government of The Netherlands on Implementation of the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 2000-2004*. Utrecht: Humanist Committee on Human Rights.
- Boermans, B. (2006). Uitgebuut en in de bak. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. *Terecht*, 25(76), 24-27.
- Borne, A. van der & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: DCI Nederland.
- Borne, A. van der & Kloosterboer, K. (2006). *Investigating exploitation: Research into trafficking in children in the Netherlands*. Amsterdam: DCI The Netherlands.
- Bos-Ollerman, H. (2006). *Trafficking in human beings. Investigating the legitimacy and implications of a human rights approach*. Leiden: Universiteit Leiden (doctoraalscriptie).
- Bovenkerk, F. e.a. (2006). *'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafwetenschappen.
- Bressers, H. e.a. (2006): *Evaluatie Handhaven op Niveau*. Enschede: CSTM Universiteit Twente.
- Brouns, M., Kramer, S. & Cense, M. (2003). *Het lange wachten op een veilige toekomst. Onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in Asielzoekersopvang*. Rijswijk: COA.
- Brugman, D. (2006). Lust of Last? Over de beleidsmatige en juridische aspecten van het lokale prostitutiebeleid. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2006(3), 21-23.
- Bullens, R. & Horn, E. van (2000). Daad uit 'liefde'. Gedwongen prostitutie van jonge meisjes. *Justitiële Verkenningen*, 26(6), 25-41.

- Bunt, H.G. van de (1996). Financieel rechercheren is geen nieuw kunstje. *Justitiële Verkenningen*, 22(9), 15-21.
- Cachet, A. (2005). Bestel in beweging? Beweging in het bestel? *Het tijdschrift voor de politie*, 67(3), 25-29.
- Cardol, G. (2005). *Ontheemd, vreemd en minderjarig. Het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdeling in (inter)nationale wet- en regelgeving*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1999). *Strijd tegen de mensenhandel - Aandacht voor de slachtoffers. Jaarverslag 1998*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2000). *Strijd tegen de mensenhandel - Tussen beleid en middelen: de diepe kloof? Jaarverslag 1999*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2002). *Mensenhandel Rechtspraak*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2003). *Strijd tegen mensenhandel - Pleidooi voor een integrale benadering. Analyse wetgeving en rechtspraak. Jaarverslag 2002*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2005). *Rapport Mensenhandel. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Claassen, S. (2005). 'Dan moeten ze hun mond maar open doen!' *Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*. Amsterdam: BLIN.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (2006). *Strafrecht. Tekst & Commentaar*. Deventer: Kluwer.
- College van Procureurs-Generaal (2005). *Aanwijzing ontneming*. College van Procureurs-Generaal.
- College van Procureurs-Generaal (2006): *Aanwijzing mensenhandel*. College van Procureurs-Generaal.
- Connor, J. & Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2001). *Domestic Slavery*. Group of the European People's Party, Ierland.
- Coster, R. (2004). *Afsluitende rapportage*. Den Haag: Politie Regio Haaglanden.
- Coster, R. (2004). *Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2004*. Den Haag: PPM/DNP.
- Cyrus, N. (2005). *Trafficking for labour and sexual exploitation in Germany*. Z.pl.: ILO.
- Daalder, A.L. (2002). *Het bordeelverbod opgeheven*. Den Haag: WODC.

Delmonico, F. (2004). No payments for organs. In: Gutmann, T. e.a. (Eds), *Ethical, legal, and social issues in organ transplantation* (pp. 294-297). Lengerich: Pabst Science Publishers.

Dienst Nationale Recherche Informatie (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*. Zoetermeer: KLPD/NRI.

Dijk, E.M.H. van (2002). *Mensenhandel in Nederland 1997 - 2000*. Zoetermeer: KLPD/DNP.

Dijke, A. van e.a. (2006). *De betovering verbroken. Methodiek preventie en aanpak meisjesprostitutie*. Amsterdam: SWP Uitgeverij.

Dottridge, M. (2006). *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*. Geneva: UNICEF.

ECPAT (2003). *Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan*. Amsterdam: ECPAT.

Eekeren, L.G.J. van (2005). *Eindrapportage Plan van Aanpak Loverboys 2003-2005*. Zwolle: Gemeente Zwolle.

Eiff, V.L. e.a. (2003). *Resultaten nulmeting wet BIBOB 2002*. Utrecht: Berenschot.

Engel, J. e.a. (2000). *Witwassen en voordeelontneming, Deel I*. Zoetermeer: KLPD/Kennispunt Financieel Recherchen.

Eurojust (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Eurojust.

Faber, W. & Nunen, A.A.A. van (2002). *Het ei van Colombo*. Oss: Faber Organisatievernieuwing b.v.

Fazel, I. (2004). Renal Transplantation in Iran: the Iranian model. In: Gutmann, T. e.a. (Eds), *Ethical, legal, and social issues in organ transplantation* (pp. 281-287). Lengerich: Pabst Science Publishers.

Fijnaut, C. & Spapens, T. (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel I. De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politie, justitiële en bestuurlijke samenwerking*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.

Flight, S. e.a. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.

FNV (2006). *Fij, Jerzy. Grievencahier over de behandeling van Poolse en andere buitenlandse werknemers in Nederland in 2006*. Utrecht: FNV.

Friedman, E.A. & Friedman, A.L. (2006). Payment for donor kidneys: pros and cons. *Kidney International*, 69(6), 960-962.

Friele, R.D. e.a. (2006). *Derde evaluatie. Wet op de orgaandonatie*. Den Haag: ZonMw.

- Gallagher, A.T. (2006). *Human trafficking: international law and international responsibility. A critical examination of the international legal response to human trafficking with a particular focus on the state responsibility regime as a means of securing greater accountability of governments for trafficking and related exploitation*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Gemeente Den Haag (2005). *Plan van Aanpak 'Loverboysproblematiek'*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gervais, C.L.M. (2005). *Report on promising practices for the prevention of human trafficking*. Ottawa: National Crime Prevention Centre Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.
- Goderie, M. e.a. (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag/Utrecht: Verwey - Jonker Instituut/ WODC/ Ministerie van Justitie.
- Goudswaard, K.P. & Heerma Vos, G.J.J. van (2006). Handhaving in de sociale zekerheid. In: Herwijer, M. (Ed.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester* (pp. 33-46). Deventer: Kluwer.
- Goyal, M. e.a. (2002). Economic and Health consequences of selling a kidney in India. *American Medical Association*, 288(13), 1589-1593.
- Graaf, H. de e.a. (2005). *Seks onder je 25e. Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2005*. Utrecht: Rutgers Nisso Groep/ Soa Aids Nederland.
- Grijpink, J.H.A.M. (2003). Identiteitsfraude als uitdaging voor de rechtstaat. www.keteninformatisering.nl, 2003, 1-14.
- Grijpink, J.H.A.M. (2006). *Keteninformatisering in kort bestek. Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Gutmann, T. e.a. (Eds.) (2007). *Ethical, legal, and social issues in organ transplantation*. Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Hartogh, G. van den (2003). *Gift of bijdrage? Over morele aspecten van orgaandonatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Häyry, P. (2004). Human organ trafficking: size of the industry and means of regulation. Gutmann, T. e.a. (Eds), *Ethical, legal, and social issues in organ transplantation* (pp. 265-271). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Hiemstra, R.R.K. & Hurkens, M.J. (2006). *Analyse huidig COA beleid en instrumentarium voor bestrijding van mensenhandel. Project bestrijding mensenhandel*. Z.pl.: COA.
- Hiemstra, R.R.K. & Hurkens, M.J. (2006). *Gevalsstudie mensenhandel COA. Onderzoekopzet en rapportage als onderdeel van de oriëntatiefase van het project bestrijding mensenhandel*. Z.pl.: COA.

- Hilhorst, M.T. (2005). Nierdonatie bij leven: ethische vragen bij een dynamische praktijk. *Ethiek en recht in de gezondheidszorg*, 33, 143-200.
- Hoffer, C. & Zwart, H. (1998). Orgaandonatie en de betekenis van levenbeschouwelijke opvattingen. *Medische antropologie*, 10(2), 239-257.
- Hoogenboom, A.B. e.a. (1995). *Financieel rechercheren*. Den Haag: VUGA Uitgeverij b.v.
- Hoogenboom, B. (2006). *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Hopkins, R. (2005). *Ik laat je nooit meer gaan. Het meisje, de vrouw, de handelaar en de agent*. Breda: De Geus.
- Hughes, D.M. (2004). *Best practices to address the demand side of sex trafficking*. Z.pl.: z.u.
- Huisman, W. e.a. (2005). *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Human Rights Watch (1994). *Organ procurement and judicial execution in China*. New York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2004). *Blood, sweat and fear. Worker's right in the U.S. meath and poultry plants*. New York: Human Rights Watch.
- IJzermans, J.N.M. (2005). *Orgaantransplantatie: waar liggen de grenzen?* Rotterdam: Erasmus MC.
- Inspectie Jeugdzorg (2006). *Doelgerichte ontwikkeling AMA's. Onderzoek bij 5 COA - AMA locaties en 5 Nidos regiokantoren*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006). *Opsporing bezocht. Rapportage over de eerste fase van het onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak*. Den Haag: IOOV.
- International Labour Office (2005). *A Global Alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005*. Geneva: ILO.
- Jacobs, M.J.G., Bruinsma, M.Y. & Haaf, J. van (2006). *De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Jochoms, M.P.C.M. e.a. (2006). *Op prestatie gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Kalmthout, A.M. van e.a. (2005). *Terugkeer mogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. De vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel. Het dossieronderzoek. Deel 1*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Kalmthout, A.M. van e.a. (2005). *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. Evaluatie terugkeerprojecten. Deel 2*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kalmthout, A.M. van e.a. (2005). *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. Het vergeten gelaat van de vreemdeling. Deel 3*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Klaasen, H.M. & Prez, R.M. de (2004). *Eindevaluatie ama campus. Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Kleemans, E.R. (2004). Crossing borders: organised crime in the Netherlands. In: Fijnaut C. e.a. (Eds.), *Organised Crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond* (pp. 303-331). Dordrecht: Springer.
- KLPD & Dienst Nationale Recherche (2005). *Criminaliteitsbeeld 2005*. Driebergen: KLPD/DNR.
- KLPD & Dienst Nationale Recherche (2005). *Mensenhandel. Deelrapport criminaliteitsbeeld 2005*. Driebergen: KLPD/DNR.
- Knaapen, R. (2006). *Netwerk opvang slachtoffers van mensenhandel. Noord-Oost Brabant. Voortgangsverslag 2005*. 's-Hertogenbosch: Stichting Maatschappelijke Dienstverlening.
- Knotter, J.C. (2003). *Nuad Thai. Een etnografisch onderzoek naar Thaise massagesalons in Nederland*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kohlman, C. (2003). Er is een land waar vrouwen kunnen werken. De positie van domestic workers in Nederland. In: Kohlman, C. e.a. (Eds.), *Vrouwen in het migratiebeleid* (pp. 37-47). Den Haag: E-Quality.
- Koppen, P.J. van (1996). Financieel rechercheren in de opsporing. *Justitiële Verkenningen*, 22(9), 57-69.
- Korf, D.J. e.a. (2005). *Tippelen na de zone. Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korvinus, A.G. e.a. (2006). Mensenhandel: het begrip uitbuiting in art. 273a Sr. *Trema*, 29(7), 286-290.
- Kriek, F. (2005). *Eindevaluatie jeugdpreventie-plan Gouda 2003 - 2005. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Kromhout, M.C.H. & Leystra, Y.H. (2006). *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Landelijk beleid en lokale praktijk*. Den Haag: WODC.
- Kruyer, F. (2006). De huishouding op orde. *Blauw-Recherche*, 2(17), 15-17.
- Lawson, R.A. (2005). *Noot bij JV 2005/425*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Lazerges, C. & Vidalies, A. (2001). *L'esclavage, en France, aujourd'hui*. Paris: Assemblée Nationale.

Leun, J. van der & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

LOGO (2005). *De rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*. Groningen: LOGO.

LOVS (2007). *Bundel voor strafrechtspleging. Lovs-Bundel 2007*. Den Haag: LOVS.

Lugt, A. van der & Zoetekouw, R. (2003). De strijd tegen georganiseerde illegale arbeid - het barrièremodel. In: H. Wietzema Menkhorst e.a. (Eds.), *Jaarboek fraudebestrijding*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Lünnemann, K. e.a. (2006). *Ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang. Onderzoek naar veiligheidsrisico's en de mogelijkheden van onderduikadressen*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut/Federatie Opvang.

Majoor, M. (2001). *Als sex werken wordt*. Amsterdam: Prostitutie Informatie Centrum.

Matas, D. & Kilgour, D. (2007). *Bloody harvest. Revised report into allegations of organ harvesting of Falun Gong practitioners in China*. Ottawa, z.u.

Meloan, J. e.a. (2003). *Buit en besteding. Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Mens, L. van (1992). *Prostitutie in bedrijf. Organisatie, Management en Arbeidsverhoudingen in Seksclubs en Privéhuizen*. Delft: Eburon.

Meuwese, S. & c.s. (2005). *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Miedema, F. e.a. (2003). *Evaluatie au pair regeling*. Nijmegen: ITS.

Minister voor Vreemdelingen en Integratie (2004). *Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie & de Nederlandse Politie (2003). *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie, Politie.

Minister van Justitie (2004). *Plan van Aanpak. Ordening & Bescherming Prostitutiesector. Aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Ministerie van Justitie/Directie Handhaving (2004). *Nationaal Actieplan Mensenhandel. Aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Moors, J.A. & Borgers, M.J. (2006). *Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken*. Tilburg: IVA.
- Mosselman, M. & Rij, C. van (2005). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Munro, V.E. (2006). Stopping traffic? A comparative study of responses to the trafficking in women for prostitution. *British Journal of Criminology*, 46(2), 318-333.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002). *Mensenhandel - Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004). *Mensenhandel - Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2005). *Mensenhandel. Aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nelen, J. e.a. (1996). *Het vermogen te ontnemen - Wetsevaluatie fase 2*. Den Haag: WODC.
- Nelen, J. & Sabee, V. (1998). *Het vermogen te ontnemen - Evaluatie van de ontnemingswetgeving, eindrapport*. Den Haag: WODC.
- Nuyts, G. e.a. (2006). *Awareness-raising of judicial authorities concerning in human beings. Handbook volume 2. Country reports European legal frameworks*. The Hague: IOM.
- O'Briain, M. e.a. (2004). *Joint East West research on trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries*. Amsterdam: ECPAT.
- O'Connell-Davidson, J. (2006). *Part I: Review of evidence and debates on 'the demand side of trafficking'*. Z.pl.: Z.u.
- Oepkes, N. e.a. (2004). *Perspectief. Als de toekomst onzeker is*. Utrecht: Vluchtelingenwerk.
- Openbaar Ministerie (2004). *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005 - 2010*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Openbaar Ministerie (2006). *Perspectief op 2010*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Otten, L. (2005). *The UN trafficking protocol. Conciliating different perspectives on human trafficking?* Utrecht: z.u.
- Pajnik, M. & Kavcic, U. (2006). *The demand side of sex: perspectives on trafficking and prostitution. The case of Slovenia*. Ljubljana: Mirovni Institute.

- Pearson, E. (2004). *Coercion in the kidney trade? A background study on trafficking in human organs worldwide*. Eschborn: GTZ.
- Peters, J. (2005). Van wie is de politie eigenlijk? *Het tijdschrift voor de politie*, 67(9), 27-28.
- Pheijffer, M. e.a. (1997). *Financieel rechercheren. Theorie en praktijk*. Deventer: Kluwer.
- Politie Nederland (2006). *Wenkend perspectief. Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006-2010*. Driebergen: Politie Nederland.
- Politieacademie (2004). *Leerboek ontneming*. Zutphen: Politieacademie.
- Poot, C.J. de e.a. (2004). *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie & Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Punt, H.G. (2003). *Praktijkboek ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raad voor de Rechtspraak (2004). *Jaarverslag 2003*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Regiopolitie IJsselland, Kernteam Noord- en Oost-Nederland, Unit Mensensmokkel, KLPD, DNRI & IAM (z.jr.). *Protocol vermissing AMA*. Z.pl.: z.u.
- Reputur, L. (2005). *Werkplan 2006. Informatiepunt Jeugdprostitutie*. Utrecht: TransAct, Informatiepunt Jeugdprostitutie.
- Reputur, L. (2006). *Meerjarenplan jeugdprostitutie 2007/2008/2009. Jeugdprostitutie: hoe staan we ervoor? Naar een Expertisepunt Jeugdprostitutie*. Utrecht: TransAct, Informatiepunt Jeugdprostitutie.
- Rijken, C. (2000). Van asielzoekster tot prostituee. *Nemesis*, 16(1), 4-11.
- Rijken, C. (2006). Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT. *Utrecht Law Review*, 2(2), 99-118.
- Rijkschroeff, B.R. (1998). *Etnisch ondernemerschap. De Chinese horecasector in Nederland en in de Verenigde Staten van Amerika*. Groningen: Rijksuniversiteit van Groningen.
- Rothman, D.J. e.a. (1997). The Bellagio Task Force Report on Transplantation, Bodily Integrity, and the International Traffic in Organs. *Transplantation proceedings*, 29(6), 2739-2745.
- Rothman, S.M. & Rothman, D.J. (2003). The organ market. *The New York Review of Books*, 50(16), 49-51.
- Ruijschoot, L. (2006). *Domestic work, decent work? Opmaat naar campagne ter verbetering van de arbeidsomstandigheden bij huishoudelijk werk wereldwijd*. Utrecht: CNV Internationaal.

- SAMAH (2006). *Jaarverslag 2005*. Z.pl.: SAMAH.
- Scharlaken Koord (z.jr.). *Methodiek Uitstapprogramma*. Z.pl.: z.u.
- Scheper-Hughes, N. (2002). The end of the body: commodity fetishism and the global traffic in organs. *SAIS Review*, 22(1), 61-80.
- Schmidt, G.E. & Rijken, C.R.J.J. (2005). *Juridische aspecten van gedwongen huwelijken. Onderzoek voor de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Den Haag: ACVZ.
- Schravendijk, S.M. van (2006). *De handel in organen; stand van zaken en discussie. Een thesis over de internationale orgaanhandel, mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, de betrokkenheid van Nederland(ers) en het ethische debat hieromtrent*. Utrecht: Universiteit van Utrecht (doctoraalscriptie).
- Secherling, P.H.T. & Nelen, J.M. (1997). *Financieel rechercheren in Nederland. Een literatuurverkenning*. Den Haag: WODC.
- Sikkel, D. e.a. (2006): *Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*. Den Haag: WODC.
- SIOD (2006). *De bestrijding van uitbuiting met slavernijachtige kenmerken binnen het domein van werk en inkomen*. Den Haag: SIOD.
- Skrivánková, K. (2006). *Trafficking for forced labour. UK country report*. London: Anti-Slavery International.
- Sluis, A. van der e.a. (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Soudijn, M.R.I. (2006). *Chinese Human Smuggling in Transit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steunpunt Seksueel Geweld & GGD (2005). *Naar een aanpak van loverboyproblematiek. Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen*. Amsterdam: Steunpunt Seksueel Geweld/GGD.
- Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (2007). *Verslag van het SRTV lustrumjaar 2006*. Den Bosch: SRTV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2006). *Jaarverslag 2005*. Amersfoort: STV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2006). *Werkplan 2006*. Amersfoort: STV.
- SVB Forensic business experts & investigators (2004). *Evaluatie grote ontnemingszaken*. Den Haag: WODC.
- Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict (2006). *Slotdocument Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict*. Den Haag: Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict.
- Terpstra, L. e.a. (2005). *Loverboys, een publieke zaak. Tien portretten*. Amsterdam: Uitgeverij SWP/Terpstra & Van Dijke.

- Tinnemans, W. (2005). *Een grensoverschrijdende kwestie. Rapportage van een activerend onderzoek naar illegalen in illegale arbeid*. Utrecht/Amsterdam: Stichting BMP.
- Transact & Informatiepunt Jeugdprostitutie (2005). *Werkplan 2005*. Utrecht: Transact.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). *Nationaal Actieplan Mensenhandel*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Unger, B. (2006). De omvang en het effect van witwassen. *Justitiële Verkenningen*, 32(2), 21-33.
- United Nations Office for Drug Control and Crime (2006). *Trafficking in persons. Global patterns*. Vienna: UNODC.
- Vermeulen, G. (2006). Matroesjka's: tien jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid?. *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2(6), 1-10.
- Vermeulen, G. e.a. (2006). *The SIAMSECT files. Standardised templates and blueprint for EU-wide collection of statistical information and analysis on missing and sexually exploited children and trafficking in human beings*. Antwerpen: Maklu uitgevers.
- Verrest, P.A.M. (2006). De strafbaarstelling van witwassen. *Justitiële Verkenningen*, 32(2), 41-53.
- Verrest, P.A.M. & Buruma, Y. (2006). Waarom pakken we het criminele geld niet gewoon af? *Justitiële Verkenningen*, 32(2), 54-66.
- Vianen, R. van e.a. (2006). *Monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Vlek, F. e.a. (2004). *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Zeist: Kerckebosch.
- Wegen J. van der (2004). Het fiscale vangnet. *Recherchemagazine*, 3(5), 18-19.
- Wegen, J. van der (2005). De verzilvering van de ontneming. *Recherche Magazine*, 4(3), 10-11.
- Wegen, J. van der (2005). Tegen haar wil. *Blauw Recherche*, 4(1), 14-15.
- Wolf, J. e.a. (2006). *Maat en baat van de vrouwenopvang. Onderzoek naar vraag en aanbod*. Amsterdam: SWP uitgevers.
- Z.a. (2003). *Eindrapportage landelijke escortpilot*. Z.pl.: z.u.
- Zimmerman, C. e.a. (2006). *Stolen smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*. London: The London School of Hygiene & Tropical Medicine.

Bijlage I

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

- 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
- 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
- 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
- 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
- 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
- 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2

Verantwoording gebruikte onderzoeksmethoden

BNRM verzamelt op verschillende manieren informatie. In deze bijlage worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. Voor achtereenvolgens het B9-onderzoek, het BNRMPolitieonderzoek, het BNRM-onderzoek naar financieel rechercheren, het OM-data-onderzoek en het BNRM-onderzoek naar ‘overige uitbuiting’ worden de doelstellingen van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden toegelicht. Tevens wordt aandacht besteed aan de beperkingen van deze onderzoeken. De resultaten van de onderzoeken komen in respectievelijk Hoofdstuk 3, 5, 6, 7 en 8 aan de orde.

1 Het B9-onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

BNRM analyseert in principe jaarlijks door de IND geleverde bestanden waarin alle aanvragen en inwillingen van verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling (B9-verblijfsvergunningen) zijn opgenomen. Om verschillende redenen wordt in de onderhavige rapportage (Hoofdstuk 3) alleen over het jaar 2005 gerapporteerd. Deze keuze wordt hieronder – evenals de onderzoeksmethode – nader toegelicht.

De onderzoeksvragen zijn:

- Voor hoeveel slachtoffers/getuigen is een B9-verblijfsvergunning aangevraagd?
- Aan hoeveel slachtoffers/getuigen is een B9-verblijfsvergunning verleend?
- Welke (achtergrond)kenmerken hebben personen met een B9-verblijfsvergunning?
- Uit welke politieregio’s zijn aanvragen voor een B9-verblijfsvergunning afkomstig?

Onderzoeksmethode

Op verzoek van BNRM heeft de IND – zijnde de instantie waar verzoeken om verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling worden ingediend – bestanden aangeleverd met alle contacten uit de periode 2001 tot en met 2005 waarbij de B9-regeling een rol speelde. Deze bestanden bevatten dus zowel alle aanvragen van B9-verblijfsvergunningen (eerste aanvragen en aanvragen tot verlenging), als alle inwillingen daarvan (ook wanneer die pas in een later stadium hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld na een bezwaar- of beroepsprocedure en/of een verlening van een verblijfsvergunning op andere gronden). BNRM heeft alle bestanden geaggregeerd naar persoonsniveau¹ en samengevoegd. Dit bestand is verder geanalyseerd. Hierbij kwamen verschillende onvolkomenheden naar voren. Zo bleek de datumvariabele die eerder was gebruikt voor de indeling van aanvragen en inwillingen naar jaar niet meer bruikbaar en is gekozen voor een andere – zij het minder betrouwbare – datumvariabele.² De aldus verkregen cijfers weken echter buitenproportioneel af van de door

¹ Een persoon kan immers meerdere procedures bij (en per procedure meerdere contacten hebben met) de IND.

² De eerste datumvariabele wordt automatisch toegekend door het systeem, de vervolgens gekozen datumvaria-

BNRM eerder gepresenteerde cijfers. Nadere analyses brachten meer onvolkomenheden aan het licht, zoals een lange periode (soms jaren) tussen aanvraag en inwilliging³ en personen die hun toekenning jaren eerder kregen dan zij hun aanvraag deden. Overleg met de IND leerde dat deze tekortkomingen voortkomen uit technische problemen die zijn ontstaan door de overname van de vreemdelingenadministratie door de IND. Verschillende pogingen zijn ondernomen deze problemen op te lossen en de registratie op te schonen. Het resultaat voor de periode 2003 en 2004 bleef echter onbevredigend. Derhalve is besloten alleen over het jaar 2005 (en te zijner tijd latere jaren) te rapporteren. Waar relevant wordt verwezen naar de resultaten voor de periode tot 2002, zoals gepubliceerd in de 3^e rapportage van de NRM. Voor de indeling in jaren is zoals voorheen gebruik gemaakt van de automatisch toegekende en dus betrouwbare ‘opvoerdatum’.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Bij het in het onderzoek gebruikte databestand zijn enkele aanvullende kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste: de IND registreert niet consequent en/of eenduidig of verblijfsvergunning-aanvragen en verleningen gekoppeld zijn aan de B9-regeling. Hierdoor komt het voor dat bij een persoon die een B9-verblijfsvergunning aanvraagt, een verblijfsvergunning op andere gronden wordt geregistreerd (bijvoorbeeld ‘verblijf bij partner’, of ‘werken in de EU’).⁴ Het omgekeerde komt ook voor: bij personen die bij een eerste registratie geen B9-verblijfsvergunning aanvragen, wordt deze wel verleend.⁵ Ervan uitgaand dat personen die hetzij in de aanvraag, hetzij in de toekenning een B9-vermelding kregen, een beroep deden op de B9-regeling zijn al deze personen in de analyses meegenomen. Omdat een beroep op de B9-regeling, als grond voor een verblijfsvergunning, door de IND niet middels een speciale procedure standaard en verplicht wordt geregistreerd, is het mogelijk dat niet alle slachtoffers die een beroep deden op de B9 zijn getraceerd (en opgenomen in het bestand).⁶

Ten tweede: de B9-regeling voorziet in een tijdelijke verblijfsvergunning voor zowel slachtoffers als getuigen van mensenhandel die aangifte van mensenhandel doen. Of een persoon een B9-verblijfsvergunning krijgt als slachtoffer of als getuige wordt door de IND niet geregistreerd. Overigens kan een getuige evengoed een slachtoffer zijn. Uit verschillende bronnen (o.a. Van Dijk, 2002) komt namelijk naar voren dat slachtoffers van mensenhandel gemakkelijker een getuigenverklaring afleggen, dan aangifte doen als slachtoffer.

Ten derde: de B9-gegevens hebben alleen betrekking op illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers en getuigen van mensenhandel. Immers alleen dan is legalisering van een verblijf in Nederland ten behoeve van het opsporingsonderzoek en de vervolging noodzakelijk. Bovendien bevatten de IND-bestanden alleen gegevens over personen die voor een tijdelijke

bele moet handmatig worden ingevoerd.

³ 147 van de 849 personen in het bestand meer dan 2 jaar, 55 meer dan 5 jaar.

⁴ Dit is het geval bij 36 personen (6% van de personen voor wie een B9-verblijfsvergunning werd aangevraagd).

⁵ Dit is het geval bij 38 personen (8% van de personen aan wie een B9-verblijfsvergunning werd verleend).

⁶ Overigens kunnen personen die in dit onderzoek worden meegeteld, omdat zij op enig moment en eventueel naast andere verblijfsdoelen aan de B9 zijn gekoppeld, door de IND anders worden gecategoriseerd, omdat de IND personen indeelt naar het *eerst genoemde* verblijfsdoel.

verblijfsvergunning in aanmerking komen omdat zij *aangifte* van mensenhandel hebben gedaan. Slachtoffers die in de bedenktijd fase zitten worden niet door de IND geregistreerd.

2 Het BNRM-politieonderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

In eerdere rapporten bracht BNRM jaarlijks vele kenmerken van met succes afgeronde opsporingsonderzoeken⁷ mensenhandel in kaart. Met ingang van het onderzoeksjaar 2004 verzamelt BNRM hierover alleen nog enkele kerngegevens. De doelstelling van het onderhavige politieonderzoek was: inzicht krijgen in het aantal door de politie succesvol afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel.

De onderzoeksvragen zijn:

- Hoeveel opsporingsonderzoeken mensenhandel rondde de politie in Nederland met succes af in 2004?
- Op hoeveel aangiften/getuigenverklaringen van slachtoffers hebben deze opsporingsonderzoeken betrekking?
- Welke type sekswerkzaamheden werden de slachtoffers geacht uit te voeren?

Onderzoeksmethode

Alle in 2004 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn op de inmiddels gebruikelijke wijze geïnterviewd. Dit waren er in totaal 60. De teamleiders van deze opsporingsonderzoeken zijn telefonisch geïnterviewd.⁸ In dit interview is, aan de hand van een korte vragenlijst, gevraagd naar enkele algemene kenmerken van de gepleegde mensenhandel. Daarnaast werden vragen gesteld over de mate waarin in het opsporingsonderzoek financieel is gerechercheerd (zie verder hieronder).

3 Het BNRM-onderzoek financieel rechercheren

Een van de thema's waar BNRM vanaf 2004 de onderzoekscapaciteit op richtte, is financieel rechercheren.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek was te achterhalen welke rol financieel rechercheren speelde in met succes afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel, respectievelijk welke rol dit zou kunnen spelen in dergelijke opsporingsonderzoeken.

De onderzoeksvragen, die betrekking op een vijftal deelgebieden, luiden:

⁷ Dat wil zeggen opsporingsonderzoeken waarbij één of meer verdachten zijn 'ingestuurd' naar het OM.

⁸ Van de 60 interviews zijn er 22 afgenomen door Nathalie Wallast, in het kader van haar stage bij BNRM.

Financieel rechercheren in mensenhandelzaken (input)

- In hoeverre wordt in mensenhandelzaken (van meet af aan) financieel gerechercheerd (dat wil zeggen worden inspanningen verricht om financiële informatie te achterhalen, accuraat te registreren en te analyseren)?
- Welke factoren bepalen of dat al dan niet gebeurt?
- Op welke wijze wordt financieel gerechercheerd?
- Hebben mensenhandelzaken specifieke kenmerken die van belang zijn bij het financieel rechercheren?
- Welke knelpunten doen zich voor bij financieel rechercheren (in mensenhandelzaken)?
- Op welke wijze kan financieel rechercheren in mensenhandelzaken worden gestimuleerd?

Financieel rechercheren in mensenhandelzaken (output)

- In hoeverre worden de (mogelijke) doelstellingen van financieel rechercheren gehaald?
- Leidt financieel rechercheren daarnaast tot andere waardevolle resultaten?
- Op welke wijze wordt het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend?
- In hoeverre is in mensenhandelzaken een ontnemingstraject ingezet?
- In hoeverre wordt in mensenhandelzaken succesvol geld ontnomen?

Gemiste kansen

- In hoeverre wordt in mensenhandelzaken (ten onrechte) niet of nauwelijks financieel gerechercheerd?
- Wat zijn de redenen daarvoor?

Alternatieven

- Zijn mensenhandelaren op andere wijze financieel aan te pakken dan via ontneming?
- Is dit in één of meer zaken toegepast?
- Wat heeft dit opgeleverd?

Slachtoffers

- Profiteren slachtoffers van mensenhandel (indirect) van financieel rechercheren?
- Op welke wijze?
- Op welke wijze kan financieel rechercheren (ook) slachtoffers ten goede komen?

Onderzoeksmethode en gebruikte instrumenten

Het onderzoek is in drie delen uitgevoerd:

Deel I: Literatuurstudie en algemene oriëntatie

Voor het onderhavige onderzoek is informatie over financieel rechercheren (en ontneming, voor zover relevant) bestudeerd. Het betreft wetenschappelijke onderzoeken, beleidsrapporten en -notities, artikelen in kranten en (vak)tijdschriften, studiemateriaal voor politiecursussen op dit terrein en voorlichtingsmateriaal op schrift en internet. Daarnaast zijn

conferenties en symposia bezocht en gesprekken gevoerd met deskundigen op dit terrein, zowel binnen politieregio's als op landelijk niveau (Programmabureau Abrio, Werkgroep financieel rechercheren Abrio, BOOM en de Belastingdienst).

Deel 2: Algemene kenmerken opsporingsonderzoeken/financieel rechercheren (2004)

Tijdens de telefonische interviews met de teamleiders van de 60 in 2004 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn vragen gesteld over de mate waarin in het opsporingsonderzoek financieel is gerechercheerd en de resultaten daarvan. In het geval dat financiële rechercheurs betrokken waren bij de zaak werd (indien nodig) ook contact met hen gezocht om informatie te verkrijgen. Vijf vanuit het oogpunt 'financieel rechercheren' interessante zaken zijn geselecteerd voor een casestudie. Voor de casestudies zijn de bij het politieonderzoek betrokken teamleiders en financieel rechercheurs (nader) geïnterviewd en de door de politie aangelegde dossiers bestudeerd.

Deel 3: Ontnemingsmaatregel (2003)

In het vierde rapport van de NRM zijn de kenmerken van alle in 2003 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel gepresenteerd. Voor negen zaken werd toen door de teamleiders aangegeven dat een ontnemingsmaatregel was of zou worden gevorderd. In het onderhavige onderzoek is nagegaan tot welke resultaten dit heeft geleid. Daarbij kwam naar voren dat het aantal zaken waarin *daadwerkelijk* een ontnemingsmaatregel is gevorderd, beduidend lager ligt. De resultaten van dit deelonderzoek hebben derhalve betrekking op vier in plaats van negen in 2003 afgesloten zaken.⁹ Eén van deze vier zaken is als casus bestudeerd.¹⁰ De casusbeschrijving is gebaseerd op informatie uit een interview met de betrokken financieel rechercheur, het door de politie aangelegde dossier over deze zaak en een onderzoek naar deze zaak dat is uitgevoerd door studenten van de politieacademie in het kader van hun opleiding (Volmerink & Jager, 2004).

In het onderzoek zijn twee vragenlijsten gebruikt: een voor de telefonische interviews en een voor de casestudies. De vragenlijst voor de casestudies bevat dezelfde vragen als de eerstgenoemde vragenlijst, aangevuld met extra vragen. In verband met het exploratieve karakter van het onderzoek bevatten beide vragenlijsten veel open vragen.

Kanttekeningen bij het onderzoek

De informatieverzameling duurde langer dan gepland. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de politie minder tijd voor de interviews leek te hebben dan voorheen, dat informa-

⁹ In vier zaken bleek geen ontnemingsmaatregel te zijn gevorderd, in één zaak wel, maar deze had alleen betrekking op delicten die naast mensenhandel werd gepleegd (handel in verdoovende middelen en smokkel van drank). Mogelijk is in de vier zaken zonder ontneming wel een ontnemingsmaatregel *aangekondigd*, maar is daar door de betreffende Ovj geen gevolg aan gegeven. Om praktische redenen was het niet mogelijk dit na te gaan.

¹⁰ Om pragmatische redenen werd gekozen voor deze zaak: de financieel rechercheur die bij deze zaak betrokken was zit ook in de Werkgroep Financieel rechercheren van Abrio. In één afspraak zijn de inspanningen en resultaten van de Werkgroep én de mensenhandelzaak besproken.

tie over financieel rechercheren niet altijd paraat was en opgezocht moest worden (dit in tegenstelling tot de algemene kenmerken van het onderzoek, zoals hoe het delict is gepleegd en informatie over de betrokken slachtoffers) en dat het extra tijd heeft gekost om de betrokken financieel rechercheurs te bereiken. In sommige gevallen was de gevraagde informatie niet te achterhalen. Ook was de informatie soms moeilijk te interpreteren, omdat (tactische) rechercheurs niet altijd weten wat de (wettelijke) basis voor gepleegde financiële opsporingshandelingen was, of wat de resultaten op financieel gebied waren. Daarnaast zijn veel open vragen gesteld, zodat niet altijd aan te geven is of een gevonden resultaat voor alle onderzochte zaken geldt.

Tot slot zijn alleen succesvol afgeronde opsporingsonderzoeken onderzocht. Het is mogelijk dat financieel rechercheren in succesvol afgeronde zaken een grotere rol speelt dan in (noodgedwongen) afgebroken zaken, bijvoorbeeld omdat pas financieel gerechercheerd wordt als te verwachten valt dat een zaak succesvol kan worden afgerond. Dit is uit het onderhavige onderzoek niet af te leiden. Wel is duidelijk dat de aandacht voor financieel rechercheren groeit.

4 Het OM-data-onderzoek

Inleiding

Op verzoek van BNRM worden jaarlijks analyses verricht op een subbestand ‘mensenhandel’ uit het landelijke databestand OM-data, waarin vanuit de 19 arrondissementsparketten informatie is opgenomen over de vervolging van verdachten.¹¹ De analyses geven een beeld van de procesgang in eerste aanleg. OM-data bevat gegevens over zaken en feiten. Onder een (straf)zaak wordt, in het kader van vervolging, anders dan in het kader van opsporing, verstaan de zaak tegen één verdachte. Strafzaken tegen individuele verdachten kunnen meerdere strafbare feiten betreffen. De resultaten van het onderzoek zijn te vinden in Hoofdstuk 7.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek was het bieden van inzicht in de vervolging van verdachten van mensenhandel in Nederland. De onderzoeksvragen luiden:

- Hoeveel zaken met betrekking tot mensenhandel zijn bij het OM ingeschreven in 2004 en 2005?
- Hoe vaak zijn er minderjarige slachtoffers betrokken?
- Hoe zijn de verdachten te typeren, qua sekse, leeftijd en land van herkomst?
- Van welke andere delicten dan mensenhandel worden zij verdacht?
- Hoe handelt het OM in 2004 en 2005 zaken af?
- Hoe doet de rechter in 2004 en 2005 zaken af?
- Hoe vaak tekenen de verschillende partijen beroep aan tegen de uitspraak van de rechter?

¹¹ De analyses worden verricht door SiBa (Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

- Welke ontwikkelingen in de tijd doen zich voor ten aanzien van mensenhandel?

Onderzoeksmethode

Uit het totale OM-databestand zijn de zaken geselecteerd waarin (onder meer) het feit mensenhandel is geregistreerd (art. 250a Sr., art. 250ter Sr. of art. 273a). Bij de analyses wordt geen cohort gevolgd, maar wordt per jaar gezien hoeveel zaken zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan.¹²

Aanvullende opmerkingen

Alleen primair ten laste gelegde feiten worden opgenomen in OM-data. Verder komt het voor dat bij meerdere primair ten laste gelegde feiten alleen het eerste feit in OM-data wordt geregistreerd. Dit betekent dat OM data niet alleen een beeld geeft van een beperkt deel van het totale aantal mensenhandeldelicten dat wordt begaan (namelijk dat gedeelte dat ter kennis komt van de politie en dat afgerond wordt met inzending naar het OM), maar dat bovendien een gedeelte van de informatie die het OM wel bereikt en die mogelijk wel een rol speelt in het verloop van de vervolging, niet terug te vinden is binnen OM-data. Hoeveel informatie aldus wellicht verloren gaat is niet bekend.

5 Het BNRM onderzoek naar overige uitbuiting

Werkdefinitie

De werkdefinitie van overige uitbuiting in dit onderzoek luidt: *Grove misstanden in een arbeidssituatie, waarbij het slachtoffer gedwongen is arbeid of diensten te verrichten in andere sectoren dan de prostitutie.* Bij uitbuiting zijn de mensenrechten in het geding. Het slachtoffer wordt gedwongen om in slavernijachtige omstandigheden te werken.

Onderzoeksvragen

- Zijn er vanuit de praktijk van relevante actoren concrete aanwijzingen dat overige uitbuiting zich in Nederland voordoet? Zo ja:
- Welke verschijningsvormen van overige uitbuiting zijn bekend?
- In welke economische sectoren komt overige uitbuiting voor?
- Wie zijn de slachtoffers van overige uitbuiting en wat maakt mensen hiervoor kwetsbaar?
- Wie maken zich schuldig aan overige uitbuiting en hoe opereren deze mensen?¹³
- In hoeverre zijn de door respondenten beschreven situaties juridisch te kwalificeren als uitbuiting in de zin van art. 273f Sr?

Onderzoeksmethoden

Literatuuronderzoek. Bestudeerd zijn: Nederlandse beleidsstukken en openbare en vertrouwelijke stukken van overheidsdiensten, studies over bepaalde bedrijfstakken, etnisch

¹² Dit betekent dat het niet noodzakelijkerwijs steeds over dezelfde zaken gaat.

¹³ Voor zover bekend bij de respondenten, die benaderd zijn op grond van hun mogelijke contacten met *slachtoffers* van uitbuiting.

ondernemerschap en arbeidsmarktfraude, onderzoeken naar bepaalde groepen, zoals au pairs en mensen in vreemdelingenbewaring en rapporten over aan mensenhandel verwante zaken zoals mensensmokkel. Voorts literatuur over overige uitbuiting¹⁴ in het buitenland: rapporten die de hele wereld of Europa bestrijken, onder andere van de ILO, en studies over de situatie in Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Enquêtes. Op grote schaal (zie § 8.2.3) werden korte vragenlijsten en een begeleidende brief over het nieuwe mensenhandelartikel uitgezet. Voor deze ‘hagelshotmethode’ is gekozen om het onderzoek en daarmee het onderwerp onder de aandacht te brengen van zo veel mogelijk organisaties en personen die contact hebben met cliënten die kwetsbaar zouden kunnen zijn voor overige uitbuiting. Doel van de vragenlijst was een beeld te krijgen van de signalen van overige uitbuiting die men in de praktijk opvangt en personen te identificeren om te interviewen over concrete casus. In open vragen met betrekking tot de periode vanaf 2000 komen aan de orde (signalen van) misstanden in het algemeen, concrete voorbeelden van overige uitbuiting en de daarbij betrokken werkgevers/bedrijven en slachtoffers.¹⁵

Interviews. Respondenten die aangaven voorbeelden te kennen van misstanden in arbeidssituaties en die daartoe bereid waren zijn in persoon of telefonisch geïnterviewd (zie § 8.2.3).¹⁶ In deze semi-gestructureerde interviews is getracht zo volledig mogelijke casusbeschrijvingen te verkrijgen. Voorts zijn organisaties en personen van wie op voorhand aangenomen of bekend was dat zij voorbeelden van overige uitbuiting kennen of expertise hebben op specifieke onderwerpen rechtstreeks benaderd voor interviews. Onder hen zijn hulpverleners, onderzoekers, ambtenaren van relevante instanties, vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties uit de uitzendbranche¹⁷ en bestuurders van enkele vakbonden. Ook heeft één advocaat op eigen initiatief contact gezocht met BNRM in verband met een relevante zaak.

Bestuderen van afgesloten opsporingsdossiers. Aangezien de opsporing van overige uitbuiting als mensenhandel bij aanvang van het onderzoek nog op gang moest komen, is geen inventarisatie gemaakt van de bij de politie beschikbare informatie over mogelijke overige uitbuiting. Wel is nagegaan of de BNRM bekende politieonderzoeken naar mensenhandel voor seksuele uitbuiting, afgesloten in de periode van 2000 tot en met 2004, ook signalen van overige uitbuiting bevatten. Naar aanleiding hiervan zijn vijf opsporingsdossiers bestudeerd, wat twee casusbeschrijvingen heeft opgeleverd.

¹⁴ Dit is geen internationaal gangbare term. In andere landen wordt o.a. gesproken van gedwongen arbeid en arbeidsuitbuiting.

¹⁵ Alle vragenlijsten hadden hetzelfde stramien. Waar nodig is de opzet of formulering aangepast aan de specifieke doelgroep. Zo is de respondenten van de AI gevraagd wat zij doen wanneer zij tijdens werkplekcontroles mogelijke uitbuiting constateren en gaat de vragenlijst voor advocaten in op eventuele juridische acties die zijn overwogen of ondernomen na het signaleren van een uitbuitingssituatie.

¹⁶ Met uitzondering van de AI-inspecteurs en SIOD-rechercheurs.

¹⁷ Het betreft de Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen, Algemene Bond Uitzendondernemingen, Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars en Vereniging van Uitzendbureaus, Loon- en Aannemingsbedrijven.

Meelopen met een arbeidsmarktfraudeteam (AMF-team). De AMF-teams van de Arbeidsinspectie controleren op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Tijdens de werkplekcontroles die zij in dat kader uitvoeren, soms in samenwerking met andere diensten, komen de teams bij bedrijven in risicosectoren voor illegale tewerkstelling en uitbuiting. Om een beeld te krijgen van de praktijk van de werkplekcontroles en de werkwijze van de AMF-teams is één dag met een team meegelopen tijdens controles in de bouw en de land- en tuinbouw.

Respons

Bij de non-respons spelen meerdere factoren, waaronder de benaderwijze (breed uitzetten van een korte vragenlijst). Verder zullen veel benaderde organisaties en personen zich aanvankelijk hebben verbaasd over het mogelijke verband tussen hun praktijkervaring en mensenhandel; nog maar weinig mensen associëren mensenhandel met uitbuiting buiten de seksindustrie. Mogelijk hebben enkele organisaties die zich inzetten voor mensen zonder verblijfsvergunning niet gereageerd uit angst dat de uitkomsten van het onderzoek bijdragen aan wat zij de ‘jacht’ op illegalen noemen.¹⁸ Voorts hebben veel van de benaderde professionals een vertrouwensband met cliënten en hebben zij te maken met het beroepsgeheim. Voor sommigen kan dit reden zijn geweest om geen informatie te geven over misstanden waar een cliënt (vermoedelijk) slachtoffer van is, al kon dit geanonimiseerd en is alle informatie vertrouwelijk behandeld.¹⁹

Kanttekeningen bij het onderzoek

Door de recente inwerkingtreding van de strafbaarstelling had ten tijde van het onderzoek nog nauwelijks opsporing en geen vervolging van overige uitbuiting plaats gehad. Mede daarom is niet op grote schaal informatie ingewonnen bij de politie. Wel heeft Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) begin 2006 informatie verschaft over een aantal lopende opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting. Deze operationele informatie wordt hier niet besproken. Ook de input van vakbonden en werkgeversorganisaties is beperkt, hoewel dit potentieel belangrijke bronnen en actoren zijn in relatie tot (de aanpak van) overige uitbuiting.

Het casusmateriaal is een verzameling van momentopnames. Na het optekenen van de casus zijn de verdere ontwikkelingen niet gevolgd. Hierdoor is bijvoorbeeld onbekend of bepaalde uitbuitingssituaties nog voortduren en waartoe eventuele acties als aangiftes of loonvorderingen hebben geleid. En het is informatie uit de tweede hand. Doordat er geen contact is geweest met slachtoffers en geen veldwerk is verricht op plekken waar uitbuiting zich voordoet ontbreekt het interne perspectief van slachtoffers en daders.

¹⁸ Zie voor een voorbeeld van deze houding Westerink in *De Fabel van de illegaal 65/66* (zomer 2004).

¹⁹ Uit de reacties van advocaten blijkt dat zij hun beroepsgeheim verschillende interpreteren. Volgens de algemeen secretaris van de Nederlandse Orde van Advocaten is het telkens de persoonlijke beslissing is van een advocaat of hij zich op het beroepsgeheim beroept.

Bijlage 3

Toelichting bij tabellen en statistiek

1 Toelichting bij tabellen

Dit rapport bevat meerdere tabellen. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze tabellen.

Door afronding tellen de tabellen niet altijd op tot 100%. Ten behoeve van de leesbaarheid is in de tabellen evenwel steeds 100% als totaal genoteerd.

Wanneer in een kolom van een tabel aantallen worden weergegeven, dan wordt in de kop van de desbetreffende kolom de letter N – een afkorting van het Engelse ‘number’ – gebruikt.

In de tabellen wordt met een streepje (-) weergegeven dat het aantal nul is, en eveneens met een streepje dat het bijbehorende percentage 0% is. Wanneer het aantal hoger is dan nul, maar het percentage door afronding op 0% uitkomt, wordt geen streepje weergegeven maar 0%.

2 Toelichting bij gebruikte statistiek

Standaarddeviatie

In dit rapport wordt soms aangegeven wat het gemiddelde is, bijvoorbeeld het gemiddeld aantal verdachten in opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Daarbij wordt soms ook het aantal (N, zie boven) en de zogenaamde standaarddeviatie gegeven. Met de standaarddeviatie wordt aangegeven in welke mate de aantallen waarover het gemiddelde berekend is, uiteen lopen. Hoe hoger de standaarddeviatie, des te meer dit het geval is.

Indexcijfer

In sommige tabellen wordt een indexcijfer gegeven. Het indexcijfer laat zien hoeveel het aantal – bijvoorbeeld verdachten – in een bepaald jaar ten opzichte van een basisjaar is veranderd. Welk jaar als basisjaar is genomen, wordt vermeld in de kop van de tabel. Dit jaar wordt op 100 gesteld. Een indexcijfer hoger dan 100 geeft een stijging weer ten opzichte van het basisjaar en een indexcijfer lager dan 100 een daling.

Bijlage 4 Aanvullende tabellen

Tabel B3.2 Nationaliteit van bij STV geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Land	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Afghaanse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Albanese	4	1%	8	2%	2	1%	8	2%	2	0%	24	1%
Algerijnse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%
Angolese	1	0%	3	1%	2	1%	2	0%	8	2%	16	1%
Antigua en Barbudese	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Armeense	-	-	-	-	3	1%	3	1%	-	-	6	0%
Bengaalse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Belarussische	1	0%	8	2%	-	-	12	3%	3	1%	24	1%
Belgische	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	3	0%
Beninse	-	-	-	-	1	0%	1	0%	2	0%	4	0%
Bosnische	1	0%	1	0%	1	0%	-	-	1	0%	4	0%
Braziliaanse	1	0%	-	-	12	5%	5	1%	8	2%	26	2%
Britse	-	-	-	-	-	-	2	0%	-	-	2	0%
Bulgaarse	40	14%	59	17%	48	19%	55	14%	52	12%	254	15%
Burundische	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	3	0%
Canadese	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Chineze	10	4%	8	2%	8	3%	9	2%	5	1%	40	2%
Colombiaanse	1	0%	2	1%	1	0%	4	1%	1	0%	9	1%
Congolese	1	0%	3	1%	1	0%	-	-	3	1%	8	0%
Cubaanse	-	-	3	1%	-	-	2	0%	-	-	5	0%
Dominicaanse	-	-	3	1%	-	-	2	0%	1	0%	6	0%
Duitse	-	-	1	0%	1	0%	1	0%	2	0%	5	0%
Ecuadoriaanse	-	-	1	0%	-	-	1	0%	-	-	2	0%
Egyptische	2	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%
Eritrese	1	0%	-	-	-	-	1	0%	-	-	2	0%
Estse	1	0%	-	-	2	1%	1	0%	-	-	4	0%
Ethiopische	-	-	1	0%	2	1%	2	0%	1	0%	6	0%
Filipijnse	-	-	-	-	1	0%	2	0%	-	-	3	0%

Land	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Fransen	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%
Georgische	2	1%	1	0%	1	0%	-	-	-	-	4	0%
Ghanese	2	1%	2	1%	1	0%	6	1%	2	0%	13	1%
Griekse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Guinee-Bissause	-	-	-	-	-	-	5	1%	4	1%	9	1%
Guinese	3	1%	6	2%	5	2%	3	1%	4	1%	21	1%
Guyanese	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%
Hongaarse	4	1%	1	0%	-	-	3	1%	9	2%	17	1%
Ierse	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	2	0%
Indonesische	-	-	1	0%	1	0%	-	-	-	-	2	0%
Iraakse	-	-	-	-	-	-	2	0%	-	-	2	0%
Iraanse	-	-	1	0%	-	-	5	1%	-	-	6	0%
Italiaanse	1	0%	-	-	-	-	-	-	2	0%	3	0%
Ivoriaanse	-	-	4	1%	2	1%	2	0%	-	-	8	0%
(vml.) Joegoslavische	3	1%	-	-	1	0%	2	0%	5	1%	11	1%
Kameroense	2	1%	10	3%	5	2%	11	3%	4	1%	32	2%
Kazachstaanse	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Kenyaanse	-	-	-	-	-	-	2	0%	1	0%	3	0%
Kirgizstaanse	1	0%	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%
Kroaatse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%
Letse	1	0%	1	0%	-	-	1	0%	3	1%	6	0%
Liberiaanse	4	1%	-	-	2	1%	1	0%	1	0%	8	0%
Litouwse	10	4%	13	4%	9	4%	3	1%	3	1%	38	2%
Luxemburgse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Macedonische	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Malawische	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maleisische	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Marokkaanse	1	0%	4	1%	2	1%	11	4%	11	3%	29	2%
Mexicaanse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Moldavische	9	3%	14	4%	1	0%	6	1%	2	0%	32	2%
Mongolische	-	-	2	1%	-	-	-	-	2	0%	4	0%
Namibische	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%

Land	2001		2002		2003		2004		2005		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nederlandse	11	4%	18	5%	11	4%	59	15%	98	23%	197	12%
Nigeriaanse	15	5%	45	13%	21	8%	39	10%	28	7%	148	9%
Noord-Koreaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Noorse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Oekraïense	18	6%	5	1%	14	5%	8	2%	10	2%	55	3%
Oezbekistaanse	1	0%	-	-	-	-	2	0%	1	0%	4	0%
Pakistaanse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Poolse	4	1%	9	3%	3	1%	8	2%	13	3%	37	2%
Portugese	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Roemeense	4	1%	22	6%	31	12%	45	11%	23	5%	125	7%
Russische	27	10%	16	5%	11	4%	14	3%	13	3%	81	5%
Ruandese	-	-	1	0%	-	-	1	0%	-	-	2	0%
Senegalese	-	-	-	-	-	-	2	0%	1	0%	3	0%
Sierra Leone	6	2%	12	3%	11	4%	6	1%	14	3%	49	3%
Slowaakse	1	0%	2	1%	2	1%	3	1%	10	2%	18	1%
Soedanese	1	0%	1	0%	-	-	2	0%	1	0%	5	0%
Somalische	-	-	1	0%	1	0%	-	-	-	-	2	0%
Surinaamse	1	0%	1	0%	1	0%	3	1%	1	0%	7	0%
Tadzjikistaanse	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Taiwanese	-	-	1	0%	1	0%	-	-	-	-	2	0%
Thaise	-	-	3	1%	5	2%	2	0%	2	0%	12	1%
Togolese	2	1%	6	2%	2	1%	2	0%	2	0%	14	1%
Tsjechische	8	3%	6	2%	3	1%	2	0%	18	4%	37	2%
Turkse	-	-	5	1%	1	0%	2	0%	2	0%	10	1%
Ugandese	1	0%	1	0	3	1	-	-	4	1%	9	1%
Vietnamese	1	0%	-	-	-	-	3	1%	1	0%	5	0%
Zimbabweaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	2	0%
Zweedse	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Onbekend	72	25%	21	6%	19	7%	16	4%	27	6%	155	9%
Totaal	284	100%	343	100%	257	100%	403	100%	424	100%	1711	100%

Bron: STV (bestanden).¹

¹ De in deze tabel opgenomen informatie wijkt iets af van de door de STV in de Jaarverslagen 2003 en 2005 gepresenteerde aantallen. BNRM werkte met een door STV na verschijnen van het Jaarverslag toegezonden be-

Tabel B3.6 Nationaliteit personen met (aanvraag) B9 (2005)

Land	Aanvragen 2005		Verleningen 2005	
	N	%	N	%
Albanese	1	1%	1	2%
Armeense	1	1%	1	2%
Belarussische	2	3%	1	2%
Braziliaanse	1	1%	-	-
Britse	1	1%	1	2%
Bulgaarse	12	16%	11	18%
Burundische	1	1%	1	2%
Chinese	2	3%	1	2%
Dominicaanse	1	1%	1	2%
Guinese	2	3%	-	-
Hongaarse	1	1%	1	2%
Iraanse	1	1%		
Italiaanse	1	1%	1	2%
Kameroense	1	1%		
Letse			1	2%
Marokkaanse	2	3%	1	2%
Nigerese	1	1%	1	2%
Nigeriaanse	6	8%	4	7%
Noorse	1	1%	1	2%
Oekraïense	4	5%	1	2%
Oezbekistaanse	2	3%	2	3%
Poolse	3	4%	3	5%
Roemeense	6	8%	6	10%
Russische	5	7%	5	8%
Senegalese			1	2%
Sierra Leoense	7	9%	8	13%
Slowaakse	2	3%	2	3%
Surinaamse	2	3%		
Thaise	1	1%	1	2%
Tsjechische	2	3%	2	3%

stand, waarin STV nog enkele correcties heeft aangebracht.

Turkse	1	1%		
Ugandese	1	1%	1	2%
Vietnamese	1	1%		
Onbekend	2	3%	1	2%
Totaal	77	100%	61	100%

Tabel B7.5 Geboortelands verdachten, per jaar van registratie

Geboorteland	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Afghanistan	-	1	-	-	1	2	0%
Albanië	4	26	5	-	-	35	4%
Angola	1	-	-	-	1	2	0%
België	-	2	1	2	-	5	0%
(Bondsrepubliek) Duitsland	1	-	1	5	1	8	1%
Brazilië	1	-	1	-	-	2	0%
Bulgarije	12	27	19	14	4	76	9%
China	-	1	-	-	2	3	0%
Colombia	-	1	-	1	1	3	0%
Egypte	2	1	-	-	-	3	0%
Estland	2	1	-	-	-	3	0%
Frankrijk	-	-	-	1	-	1	0%
Ghana	3	1	-	-	1	5	0%
Griekenland	-	2	-	-	-	2	0%
Groot-Brittannië	-	-	-	1	-	1	0%
Hongarije	1	1	-	-	6	8	1%
Ierland	1	-	-	-	-	1	0%
Indonesië/Ned. Indië	3	1	-	2	-	6	1%
Irak	1	6	-	2	-	9	1%
Iran	2	-	-	2	-	4	0%
Joegoslavië	22	6	3	3	4	38	5%
Kaapverdië	1	-	-	-	2	3	0%
Kameroen	-	-	1	-	-	1	0%
Koeweit	-	-	-	-	1	1	0%
Korea	-	-	-	1	-	1	0%
Letland	1	-	-	-	-	1	0%

Geboorteland	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Libanon	2	-	-	-	-	2	0%
Liberia	1	-	2	-	-	3	0%
Litouwen	2	-	-	-	-	2	0%
Maleisië	-	-	1	-	-	1	0%
Marokko	5	3	3	9	17	37	4%
Nederland	30	51	47	91	53	272	32%
Nederlandse Antillen	1	1	2	7	3	14	2%
Niger	1	-	-	-	-	1	0%
Nigeria	3	7	5	4	-	19	2%
Oeganda	-	-	-	-	1	1	0%
Polen	-	4	-	3	3	10	1%
Portugal	-	-	-	1	-	1	0%
Roemenië	2	8	22	23	6	61	7%
Sierra Leone	-	1	1	-	-	2	0%
Soedan	-	2	-	-	-	2	0%
Somalië	-	1	-	-	-	1	0%
Sovjet-Unie	6	7	11	8	1	33	4%
Suriname	4	5	10	9	6	34	4%
Syrië	1	-	-	-	-	1	0%
Thailand	-	1	2	-	1	4	0%
(vml.) Tsjechoslowakije	5	2	-	2	5	14	2%
Turkije	8	26	16	24	15	89	11%
Verenigde Staten van Amerika	-	-	-	1	-	1	0%
Vietnam	1	-	-	-	-	1	0%
Democratische Republiek Congo (tot 1997 Zaïre)	-	-	-	1	-	1	0%
Land onbekend	-	4	3	3	-	10	1%
Totaal	130	200	156	220	135	841	100%

Bijlage 5a

Activiteitenoverzicht BNRM 2005 ¹

1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)^{2/3}

1.1	Politie/KMar/bijzondere opsporingsdiensten
	Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM)
	Landelijke Expertgroep Mensenhandel*
	Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM)
	SIOD*
	Vreemdelingenpolitie Rotterdam

1.2	Openbaar Ministerie
	Landelijk OvJ mensensmokkel en mensenhandel*
	OM: Landelijk overleg contact-OvJ's mensenhandel*
	PG portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit*
	Zedenaanspreekofficier Arrondissementsparket Utrecht

1.3	Hulpverlening, belangenbehartiging en NGO's
	BLinN
	COA
	ECPAT- Nederland
	Humanitas
	Informatiepunt Jeugdprostitutie*
	Netwerk Mensenhandel Rotterdam Rijnmond
	NIDOS
	Platform Jeugdprostitutie*
	Vereniging Vrouwenbelangen Nederland
	Vrouwenopvang Fryslân
	Unicef Nederland

¹ Alleen 'face-to-face' contacten zijn opgenomen.

² Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gespreks-samenstellingen, alsook in de context van andere bijeenkomsten.

³ Periodieke overleggen met BNRM of die door BNRM structureel werden bijgewoond zijn voor zien van een *.

1.4 Overheid, semi-overheid en politiek
Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in de Verenigde Staten
Arbeidsinspectie
Gemeenteraad Amsterdam: PvdA fractieleden
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Buitenlandse Zaken: afdeling Asiel en Migratie
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DMV
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DKP
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPV
Ministerie van Defensie: Directoraat-Generaal Personeel en Materieel/Beleidsontwikkeling
Ministerie van Justitie: DGRH/DH, DGIIV/DVB, DGWRR/DW
Ministerie van Justitie, ECPAT Nederland
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: DCE
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: staatssecretaris
Overleg mensenhandel: MvJ, BuZa, BZK en DCE
Stuurgroep Aanpak Illegaliteit*
Tweede Kamer der Staten-Generaal: PvdA portefeuillehouder Ontwikkelingssamenwerking

1.5 Onderzoek/wetenschap/advieslichamen
Begeleidingscommissie onderzoek Positie Slachtoffers Mensenhandel (WODC)*
Begeleidingscommissie onderzoek Slachtoffers mensenhandel in Vreemdelingenbewing (BLinN)*
Koninklijke Militaire Academie
Politieacademie
Raad voor de Politiekennis*
Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie
Universiteit Leiden: Departement Strafrecht en Criminologie
Universiteit van Amsterdam/IMES
Universiteit van Amsterdam: project <i>Lerend werken, werkend leren</i>
University of Birmingham
WODC: concept startnotitie voor onderzoek naar de positie van slachtoffers van mensenhandel in Nederland

1.6 Werkbijeenkomsten (overig)
Bijeenkomst Platform Sociale Veiligheid
Bijeenkomst Registratie Jeugdprostitutie
Casuïstiek aanvraag voortgezet verblijf na B9
Consultant project bestrijding prostitutie, mensenhandel en loverboyproblematiek
Klankbordgroep mensenhandel: BLinN, Atalantas, STV, MvJ, BuZa, externe experts mensenhandel

Meld Misdaad Anoniem
STV: Overleg afstemming aanmeldingen mensenhandel
STV: platform overleg*
Werkbezoek Amsterdam (OM, Politie, gemeente en hulpverlening)
Werkbezoek politie Rotterdam-Rijnmond, Unit Migratiecriminaliteit, Eenheid Vreemdelingenpolitie

1.7 Bezoeken en delegaties uit het buitenland
Ambassade VS: Global Issues Section
Armenië: Caritas en Leonardo Gmür Child Fund
België: Payoke
Brazilië: Cordaid en ANCED
Brazilië: Projeto Trama
Genève: International Labour Organization
Italië: lid rechtsprekende macht
Oostenrijk: OSCE Special Representative on Trafficking in Human Beings
Russische Federatie: the Angel Coalition
Servië: delegatie van overheid, OVSE, rechtsprekende macht, Openbaar Ministerie, politie, wetenschap en ngo's

2 Internationale werkbezoeken

Werkbezoek België (Brussel, 17 november 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Pag-Asa - Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding - Federale politie, centrale cel mensenhandel - Sociale inspectie - Federaal Coördinatiecomité
--	---

3 Congressen, symposia en overige activiteiten⁴

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen	
NSCR	Lezing <i>Debates, Policy and Conflicts about Trafficking of women in EU institutions</i> (Leiden, 18 januari 2005)
Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie**	Ambassadeursconferentie <i>Moral Issues: Prostitutie en Mensenhandel</i> (Den Haag, 24 januari 2005)
Transact	Bijeenkomst <i>Kick-off Informatiepunt Jeugdprostitutie en presentatie boekje Loverboys, een publieke zaak</i> (Utrecht, 24 februari 2005)

⁴ Bijeenkomsten waaraan door BNRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee **.

Hague Academic Coalition	<i>Conference on International Criminal Accountability and the Rights of Children</i> (Den Haag, 17 maart 2005)
OSCE	OSCE High-Level Conference <i>Alliance against trafficking in Persons: Combating trafficking in children</i> (Wenen, 18 maart 2005)
BNRM en Directie Handhaving van het Ministerie van Justitie**	Conferentie <i>Overige vormen van mensenhandel. Aanpak van mensenhandel en de uitbreiding van de definitie art. 273a Sr</i> (Amsterdam, 24 maart 2005)
Colombia, Ministerie van Buitenlandse Zaken/ IOM Bogotá**	Internationale bijeenkomst <i>Protection systems for victims of Trafficking in Human Beings</i> (Bogotá, 28 maart-2 april 2005)
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Slotconferentie Nederlands EU voorzitterschap 2004 (Rotterdam, 31 maart 2005)
International Criminal Law Network i.s.m. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'	<i>1st Wednesday ICLN - The Hague Programme</i> (Den Haag, 6 april 2005)
AEGEE, afdeling Groningen Studentengroep van Amnesty International, afdeling Groningen **	Conferentie <i>One way trip to paradise? International conference on trafficking in women in Europe</i> (Groningen, 1-3 mei 2005)
WODC	Lezing <i>Immigratie als uitdaging</i> (Den Haag, 18 mei 2005)
Koninklijke Vermande Studiedagen**	Congres <i>Het verblijf van de jeugdige vreemdeling in Nederland</i> (Rotterdam, 26 mei 2005)
Milli Görüs Nederland; Transact**	Debat <i>Loverboys feiten en ficties</i> (Soest, 27 mei 2005)
Politieacademie**	Studiedag <i>Nieuwe ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel</i> (Apeldoorn, 2 juni 2005 en 19 oktober 2005)
Studiecentrum Kerckebosch	Praktijk- en Studiedag <i>Echt of Vals</i> (Zeist, 15 juni 2005)
Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK)	<i>NVK congres</i> (Den Haag, 16 juni 2005)
Erasmus Universiteit Rotterdam	Conferentie <i>Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Implementation of The Hague Programme</i> (Rotterdam, 23-24 juni 2005)
NEWR**	<i>Network for European Women's Rights Final Conference</i> (Birmingham, 30 juni-1 juli 2005)
OSCE; Oekraïense Overheid**	Round table <i>National coordinators on fight against THB</i> (Kiev, 4 juli 2005)
OSCE, UN OHCHR	<i>Consultation to develop a legal framework to prosecute the exploitation of trafficked persons</i> (Wenen, 14-15 juli 2005)

International Association of Prosecutors	10th Annual conference and General meeting of the international association of prosecutors <i>Witnesses, Experts and Victims</i> (Kopenhagen, 28 augustus - 1 september 2005)
Soa Aids Nederland	<i>Straatprostitutie Expertmeeting</i> (Utrecht, 21 september 2005)
OSCE	Bijeenkomst <i>Alliance Expert Coordination Team</i> (Wenen, 28-29 september 2005)
<i>IOM Nederland**</i>	<i>Awareness raising of judicial authorities concerning trafficking in human beings: training workshop</i> (Den Haag, 28-30 september 2005)
Terre des Hommes Netherlands	Seminar <i>Between ILO and the Working Child. From theory to best practices in combating the worst forms of child labour</i> (Leiden, 7 oktober 2005)
CIROC	Seminar <i>Mensensmokkel en georganiseerde misdaad</i> (Amsterdam, 12 oktober 2005)
De Balie - Uitgeverij De Geus	Boekpresentatie <i>Ik laat je nooit meer gaan</i> , gevolgd door debat over vrouwenhandel (Amsterdam, 7 november 2005)
OSCE Anti Trafficking Assistance Unit (ATAU)	Conferentie <i>Alliance against trafficking in persons. Human Trafficking for labour exploitation, forced and bonded labour, identification - prevention - prosecution</i> (Wenen, 7-8 november 2005)
Ministerie van Justitie: Directie Algemene Justitiële Strategie	Lunchlezing <i>Complex Cases Controle en feedback binnen het strafrechtssysteem</i> (Den Haag, 8 november 2005)
Reed Business	Seminar <i>Prostitutie, Escortbranche en mensenhandel</i> (Utrecht, 10 november 2005)
Ministry of Gender Equality and Family Affairs co-hosted by Ministry of Justice i.s.m. International Organization for Migration Korea	Conference 2005 <i>Expert Meeting on Prosecution of International Trafficking</i> (Seoul, 14-15 november 2005)
American Society of Criminology	<i>Annual meeting - The interdisciplinary roots and branches of criminology</i> (Toronto, 16-19 november 2005)
Project Handhaven op Niveau	Slotcongres <i>Handhaven op Niveau HON</i> (Den Haag, 24 november 2005)
Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Ban Ying	<i>Conference Residence Permits of Victims of Trafficking in Human Beings</i> (Berlijn, 25 november 2005)
IREWOC	<i>Beleidsimplicaties: participatie, kindarbeidsmigratie en onderwijs</i> (Den Haag, 30 november 2005)
BNRM	<i>Discussiebijeenkomst definitie mensenhandel en reikwijdte mensenhandelbepaling</i> (Utrecht, 1 december 2005)
STV, La Strada, BLinN	<i>Publieksdebat Mensenhandel: nu bij u in de buurt</i> (Amsterdam, 2 december 2005)

Commission for Filipino Migrant Workers (CFMW), TNI, Trusted Migrants en Respect NL	<i>Presentatie CFMW onderzoek: Migrant Domestic Workers Making a Difference!</i> (Amsterdam, 2 december 2005)
CNPDS/ISPAC**	International Conference on <i>Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls</i> (Courmayeur Mont Blanc, 2-4 december 2005)
Pharos, FICE, COGIS	Conferentie <i>Zorgen over AMA's</i> (Driebergen, 7 december 2005)
OSR	<i>Cursus Rechtsbijstand slachtoffers mensenhandel</i> (Utrecht, 15 december 2005)
Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie	Conferentie <i>Illegalen en illegale arbeid: een grensoverschrijdende kwestie</i> (Den Haag, 16 december 2005)

3.2 Overige activiteiten

Diverse face-to-face contacten in het kader van dataverzameling voor de BNRM-onderzoeken 'Financieel rechercheren' en 'Overige uitbuiting'	
Ministerie van Justitie/ DGPJS/SDP en WODC	Evaluatie Victimology website (Den Haag, 14 januari 2005)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Voortgezet Algemeen Overleg Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (Den Haag, 18 januari 2005)
Universiteit van Utrecht	Oratie Weijers (Utrecht, 18 februari 2005)
Transact	Boekpresentatie <i>Loverboys, een publieke zaak</i> (Utrecht, 24 februari 2005)
Transact	Boekpresentatie <i>Loverboys: Feiten en Cijfers, Een Quickscan</i> (Utrecht, 21 april 2005)
IOM-Nederland	Advisering in project Awareness-raising of judicial authorities concerning trafficking in human beings. (Utrecht, 4 mei 2005)
Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel	Opening (Zwolle, 18 mei 2005)
Informatiepunt Jeugdprostitutie	<i>Invitational Diner</i> (Utrecht, 23 mei 2005)
Tweede Kamerlid PvdA fractie	Hoorzitting over de situatie sedert de opheffing van het algemeen bordeelverbod (Den Haag, 29 augustus 2005)
Kabinet in persoon van minister van Justitie	Aanbieding 4 ^e rapportage mensenhandel (Den Haag, 6 september 2005)
ECPAT Nederland, DCI, Plan Nederland, Unicef Nederland	Presentatie rapport <i>Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland</i> (Den Haag, 7 september 2005)
Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Mensenrechten-ambassadeur	Diner ter gelegenheid van bezoek van OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings (Den Haag, 22 september 2005)

Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen Overleg Mensenhandel (Den Haag, 27 september 2005)
Media	Diverse contacten

Bijlage 5b

Activiteitenoverzicht BNRM 2006 ¹

1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)^{2/3}

1.1	Politie/KMar/bijzondere opsporingsdiensten
	Adviseur voor Suriname
	Bovenregionale Recherche Noordwest & Midden Nederland
	Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM)
	Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken
	Landelijke Expertgroep Mensenhandel*
	Politiekorps Gelderland-Zuid
	Portefeuillehouder Mensenhandel in de Raad van Hoofdcommissarissen/dNP en de voorzitter van de Strategische Beleids Groep <i>Zeden, drugs, Tegenhouden, Publiek Private Samenwerking en Mensenhandel</i>
	SIOD

1.2	Openbaar Ministerie
	Landelijk OvJ mensensmokkel en mensenhandel*
	Landelijk overleg mensenhandelofficieren
	PG portefeuillehouder mensenhandel*
	Werkgroep Doorlaatverbod*

1.3	Hulpverlening, belangenbehartiging en NGO's
	BLinN
	COA
	IOM Nederland
	Leger des Heils
	Platform Jeugdprostitutie*
	Het Nederlandse Rode Kruis
	Schadefonds Geweldsmisdrijven
	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel

¹ Alleen 'face-to-face' contacten zijn opgenomen.

² Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gespreks-samenstellingen, alsook in de context van andere bijeenkomsten.

³ Periodieke overleggen met BNRM of die door BNRM structureel werden bijgewoond zijn voorzien van een *.

1.4 Overheid, semi-overheid en politiek
Belastingdienst
Europarlementariër CDA
Gemeente Utrecht en ex-ama-project Vluchtelingenwerk Utrecht
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Buitenlandse Zaken: hoofd afdeling Politieke Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPZ) en Ministerie van Justitie (DRC)
Ministerie van Justitie: DVB, DW en IND
Ministerie van Justitie: DGWRR/DW, DGRH/DH, DGIIV/DVB*
Ministerie van Justitie: Directie Handhaving
Ministerie van Justitie, Raad voor de Kinderbescherming, Raad voor Strafrechtspleging en Jeugdbescherming
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: mensenhandelcoördinator
Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de OVSE
Overleg mensenhandel: MvJ, BuZa, BZK en DCE
Tweede Kamerfractie VVD
Stuurgroep Aanpak Illegaliteit*
Stuurgroep Toezicht & Terugkeer*

1.5 Onderzoek/wetenschap/advieslichamen
Begeleidingscommissie Evaluatie opheffing algemeen bordeelverbod: 1) Illegaliteit en 2) Uitbuiting: gemeentelijk beleid*
COA: begeleidingsgroep Project Bestrijding Mensenhandel*
Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement
Mevrouw A. van Delden
International Law Association, afdeling Nederland
Universiteit Utrecht/Sociale Wetenschappen
Universiteit van Amsterdam/IMES
Universiteit van Helsinki
Universiteit van Tilburg: Faculteit Rechtsgeleerdheid
WODC/ASMI
WODC/SIBA

1.6 Werkbijeenkomsten (overig)
AMA platform
Meld Misdaad Anoniem*
Registratie Jeugdprostitutie*

Stuurgroep Registratie Jeugdprostitutie*
STV Platform

1.7	Bezoeken en delegaties uit het buitenland
	Australië: Australian Institute of Criminology
	Brazilië: Anced en Cordaid (Nederland)
	Brazilië: Jepiara
	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
	Geneve: ILO
	Nederlandse Antillen
	Roemenië: Memorandum Of Understanding (MOU) project Roemenië-Nederland
	Roemenië: tijdelijk zaakgelastigde a.i.
	Servië: Victimology Society of Serbia
	United Nations: UN Special Rapporteur on Violence against Women
	Verenigde Staten: deskofficer Benelux Department of State
	Verenigde Staten: Global Issues Section, VS ambassade Den Haag
	Verenigde Staten: US TIP Office
	Verenigd Koninkrijk: Anti-Slavery International

2 Internationale werkbezoeken

Werkbezoek Verenigde Staten (Houston en Washington, D.C., 4-7 juli 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Taskforce Trafficking in Persons - SAC Houston - Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons - Institute for Policy Studies - Break the Chain Campaign - US Department of State - ICE/Office of International Affairs
--	--

3 Congressen, symposia en overige activiteiten⁴

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen	
Politieacademie	Seminar <i>Franse rellen</i> (Apeldoorn, 10 januari 2006)
Leids Congres Bureau	Studiedag <i>Artikel 273a WvSr, mensenhandel en moderne slavernij</i> (Arnhem, 12 januari 2006)
Rutgers Nisso Groep	Landelijk congres meisjesprostitutie <i>De betovering verbroken</i> (Leeuwarden, 19 januari 2006)

⁴ Bijeenkomsten waaraan door BNRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee **.

GGD Rotterdam en Omstreken	Werkconferentie <i>Jeugdprostitutie en Eerwraak</i> (Rotterdam, 23 januari 2006)
Universiteit van Amsterdam	<i>Expert meeting Eurojust rapport Trafficking in Human Beings</i> (Amsterdam, 27 januari 2006)
OVSE ATAU	<i>Alliance Expert Coordination Team meeting</i> (Wenen, 6 februari 2006)
Searchweb	Bijeenkomst <i>Basisgroepen voor basisrechten en huishoudelijk werkers</i> (Amsterdam, 6 maart 2006)
Amnesty International Film Festival	Debat over <i>Vrouwenrechten</i> (Amsterdam, 12 maart 2006)
OSCE	<i>Alliance Expert Coordination Team meeting</i> (Wenen, 16 maart 2006)
Studiecentrum Kerckebosch	Congres <i>Tien jaar na Van Traa</i> (Rotterdam, 23 maart 2006)
PICUM, Koning Boudewijn stichting, ETUC	<i>European Policy centre-Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers</i> (Brussel, 23-24 maart 2006)
Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Romanian Chairmanship to the Committee of Ministers of the Council of Europe**	Regional seminar <i>Action against Trafficking in Human Beings: Prevention, Protection and Prosecution</i> (Boekarest, 4-5 april 2006)
SRTV**	<i>Jubileum bijeenkomst</i> (Den Bosch, 6 april 2006)
Rechtbank Alkmaar**	<i>Presentatie Mensenhandel</i> (Alkmaar, 24 april 2006)
Nederlands Helsinki Committee	NHC symposium <i>Transitions from Dictatorship to Democracy in Central and Eastern Europe and the Role of the International Community</i> (Den Haag, 8 mei 2006)
Lions club Arnhem**	Presentatie over mensenhandel (Arnhem, 15 mei 2006)
OKIA, LOS, Searchweb	Presentatie <i>Brochures basisrechten voor ongedocumenteerden</i> (Amsterdam, 24 mei 2006)
IOM Belgrado, National Anti-Trafficking Coordinator of the Republic of Serbia**	<i>IOM Regional Conference on Temporary Residence Permits & Assistance to Victims of Trafficking</i> (Belgrado, 30 mei 2006)
SRTV, ICCO en CCME (Churches Commission for Migrants in Europe)**	Conferentie <i>Vrouwenhandel</i> (Utrecht, 30 mei 2006)
Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel	Stuudiemiddag <i>De illegale escortbranche - Signaleren en aanpakken</i> (Zwolle, 1 juni 2006)
FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling**	Bijeenkomst Werkgroep <i>Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken</i> (Utrecht, 6 juni 2006)
Politieacademie	Recherchevakbeurs (Utrecht, 9 juni 2006)
International School for Humanities & Social Sciences (ISHSS), Universiteit van Amsterdam**	Gastcollege Amerikaanse summerschool-studenten (Amsterdam, 12 juni 2006)

Meldpunt Kinderporno op Internet	Symposium <i>10-jarig bestaan Meldpunt Kinderporno op Internet</i> (Amsterdam, 22 juni 2006)
OVSE/ ATAU	Afscheidsbijeenkomst OSCE Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings (Wenen, 23 juni 2006)
KLPD/DNR**	<i>Themadaag Mensenhandel en Mensensmokkel</i> (Zwolle, 28 juni 2006)
ILO/ICMPD**	Conferentie <i>Action against trafficking and forced labour exploitation of migrant workers in Europe</i> (Lissabon, 29-30 juni 2006)
Pretty Woman	10-jarig jubileum <i>Pretty Woman</i> (Utrecht, 4 juli 2006)
Politiekorps Noord Oost Gelderland**	Start van het Bureau Mensenhandel en Prostitutie (Zutphen, 22 augustus 2006)
Bevolkingsfonds Verenigde Naties**	Presentatie Wereldbevolkingsrapport 2006 (Den Haag, 6 september 2006)
La Strada International**	NGO Platform <i>Anti Trafficking activity towards safe migration perspectives</i> (Kiev, 26-27 september 2006)
Ministerie van Justitie, BNRM	Minisymposium t.g.v. het afscheid van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Den Haag, 29 september 2006)
SIM	<i>International Academic Conference 'Human rights in the polder. Human rights and security in the public and private sphere on the occasion of the 25th anniversary of SIM</i> (Utrecht, 29 september 2006)
CFMW	<i>Meeting on how to protect undocumented migrant workers in the Netherlands against abuse</i> (Amsterdam, 2 oktober 2006)
Recherche Brabant Zuid-Oost, KMar **	MoU missie Roemenië (Brasov, 2-5 oktober 2006)
Anti-Slavery International **	International Metropolis Conference <i>Paths & Cross-roads: Moving People, Changing Places</i> (Lissabon, 4 oktober 2006)
INTERVICT	Conference on <i>Victim Empowerment</i> (Tilburg, 12 oktober 2006)
La Strada/BNRM	Alliance Expert Coordination Team (Den Haag, 16 oktober 2006)
CFMW, OKIA, LOS	<i>Meeting on how to protect undocumented migrant workers in the Netherlands</i> (Amsterdam, 18 oktober 2006)
Terre des Hommes, Unicef	Round Table Conference <i>Child Trafficking in Europe: How to improve prevention?</i> (Brussel, 18 oktober 2006)
CRI-VIFF**	<i>International Conference Violence against Women; diversifying social responses</i> (Montreal, 22-24 oktober 2006)

Europol	<i>Annual THB Experts Meeting</i> (Den Haag, 24 oktober 2006)
KMar Schiphol	Congres Mensenhandel (Schiphol, 24 oktober 2006)
De Balie, Ruth Hopkins**	Debat <i>De mythes rondom vrouwenhandel</i> (Amsterdam, 31 oktober 2006)
Studentenvereniging voor Internationale Betrekkingen (SIB)**	Forumdiscussie <i>Vrouwenhandel: maakt Europa zich wederom schuldig aan slavernij?</i> (Groningen, 31 oktober 2006)
Het Nederlandse Rode Kruis	Landelijk vrijwilligersdag tracing 2006 (Amersfoort, 1 november 2006)
Council of Europe/ Directorate General of Human Right, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Norwegian Ministry of Justice and the Police**	Regional seminar <i>Action against Trafficking in Human Beings: Prevention, Protection and Prosecution</i> (Oslo, 1-2 november 2006)
ASC Los Angeles**	<i>ASC, 58^e jaarlijkse conferentie</i> (Los Angeles, 1-4 november 2006)
KLPD	Startconferentie DINPOL (Den Haag, 9 november 2006)
Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel**	Jubileumsymposium <i>De wetswijziging mensenhandel... wat zijn de gevolgen?</i> (Den Bosch, 14 november 2006)
OSCE	<i>Alliance Expert Coordination Team</i> (Wenen, 16-17 november 2006)
STV	Zorgcoördinatorenendag (Utrecht, 22 november 2006)
Wilberforce Institute for the Study of Slavery and Emancipation, University of Hull**	<i>Twenty-first century slavery: issues and responses</i> (Hull, 23-24 november)
STV, BLinN, ECPAT-Nederland	Themamiddag <i>Nigeria</i> (Amsterdam, 6 december 2006)
SVT, BLinN, ECPAT-Nederland	Publieksdebat <i>Grenzen aan mensenhandel</i> (Amsterdam, 6 december 2006)
Europol, ECPAT	Roundtable Discussion <i>Multi stakeholder approach to combat Trafficking in Children</i> (Den Haag, 13 december 2006)
CIROC	Seminar <i>East meets West - Import/export van georganiseerde criminaliteit naar Oost-Europa en vice versa</i> (Amsterdam, 20 december 2006)

3.2 Overige activiteiten	
Happy Chaos café	Debat over vrouwenhandel (Amsterdam, 22 februari 2006)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen overleg <i>mensenhandel</i> (Den Haag, 20 april 2006)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen overleg B9 (Den Haag, 6 september 2006)
Media	Diverse contacten

Index

- Aanbevelingen 277-284
- Aangiftebereidheid (zie Slachtoffers: aangiftebereidheid)
- Aangifte mensenhandel 25, 29, 37, 58, 76-77, 137, 148, 188
- Aangifte mensenhandel: aantal 144, 297
- Aangifte of verklaring? 29-30, 57
- Aanscherping wettelijk kader (zie Prostitutie: aanscherping wettelijk kader)
- Aanvullende Maatregelen bij het NAM* 2, 7, 126, 148, 208, 218
- Aanvullend verdrag op het slavernijverdrag* 19
- Aanwijzing*
- aanpak mensenhandel* 126, 129, 188-189, 264, 294, 295, 297
 - ontneming* 154, 160, 166
 - slachtofferzorg* 85
- Adoptie 18-19, 60, 218, 300
- Advocaten 81, 214
- Afdoening door rechter (zie Rechter: afdoening) 198-203, 206, 258
- Afhandeling door OM (zie OM: afhandeling strafzaken)
- Afhankelijke verblijfsstatus 233, 251, 261
- Alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) 61-65
- Alliance Expert Coordination Team (AECT) 7, 55-56
- Ambtsberichten mensenhandel (zie Mensenhandel: ambtsberichten)
- APV (modelverordening) 109, 119, 290
- Arbeidsinspectie (AI) 37, 126, 130-131, 149, 226, 260, 295, 296
- Arbeidsmarktfraudeteams (AMF-teams) 130-131, 239, 240, 260, 295
- Arbeidsmigratie 223, 228, 248-252, 259, 261
- Arbeidsrecht 215-216, 251
- arbeidsomstandighedenrecht 215, 253
 - Arbeidsomstandighedenwet* 240
 - Arbeidstijdenwet* 240, 253
 - loonvordering 216, 243, 251-252
- Art. 36e Sr (zie Ontneming art. 36e Sr)
- Art. 47 Sr (zie Uitlokking)
- Art 197a Sr (zie Mensensmokkel)
- Art. 197b Sr (zie Illegale tewerkstelling)
- Art. 250a Sr (mensenhandel, oud) 16, 18, 20-21
- Art. 273f Sr (zie Mensenhandel: (uitbreiding) wetsartikel)
- Artikel 27-stapeling 136, 137, 138-139, 296
- Asielzoekers 65-66, 103, 132, 228, 249
- Asja 102, 292

- B9 221
- aangifte-eis in 52
 - aanpassingen in 25-30, 286-287
 - aantallen aanvragen/verleningen 71-72
 - achtergrondkenmerken aanvragers 71-74, 291
 - bedenktijd 25, 26, 70, 129, 295
 - inhoud regeling 51-52, 82
 - knelpunten 3, 78-79, 129, 287
 - moment van aanbieden 78-79, 104
 - voortgezet verblijf (zie Slachtoffers: voortgezet verblijf)
- Barrièremodel 137, 186, 214, 296
- Beauty and the beast 96
- Bedenktijd (zie B9-regeling: bedenktijd)
- Belastingdienst 31, 166-167, 298
- Beroep aangetekend 203, 299
- Bestuurlijke handhaving 37-38, 108-118, 121, 288-290
- Bestuurlijke maatregelen (zie Bestuurlijke sanctionering)
- Bestuurlijke rapportage 117, 118, 121, 290
- Bestuurlijk toezicht (zie Toezicht)
- Bestuurlijke sanctionering 117, 118, 121, 290, 297
- Beyond Borders 95
- BIBOB (zie *Wet BIBOB*)
- Binnenlandse mensenhandel (zie Mensenhandel: binnenlands)
- BLinN 79-80, 90-92, 93, 293, 294
- BNRM
- werkwijze 11, 123, 140, 151
- BOOM 160
- Bovenregionale Recherche 135
- Bureau Slachtofferhulp 82, 85
- CAHTEH 51
- Casuïstiekteam loverboyproblematiek Amsterdam 97
- CEDAW-Comité 39
- CEDAW Convention (zie VN: Vrouwenverdrag)
- Checklist voortgezet verblijf bij mensenhandel 89, 293
- COA
- project bestrijding mensenhandel 62, 65-66, 249
- Committee of experts on the protection of children against sexual exploitation/abuse (PC-ES) 53
- Conservatoir beslag 163, 170, 176-177, 180
- Controle prostitutiesector (zie Toezicht: controles)
- Convenant Ministerie van Justitie-dagbladpers 5, 117-118
- Convenant terugkeer en reïntegratie 93, 294
- Commercialisering orgaandonatie (zie Organen: commercialisering orgaandonatie)
- Criminaliteitsbeeldanalyses 140, 188
- Criminele inlichtingeneenheden 127, 295

- Criminele netwerken (zie criminele organisatie)
- Criminele organisatie 153, 171, 194, 297, 299
- Defence for Children International (DCI) 60
- DINPOL 144-145, 147
- Doorlaatverbod 173, 184, 297
- Donorregistratiesysteem 265
- Drugs- en alcoholgebruik (zie Slachtoffers: drugs- en alcoholgebruik)
- Dwangmiddelen (zie Slachtoffers: dwangmiddelen)
- ECPAT 60, 100-101
- EHRM 53-54, 58, 288
- EMM 64, 125, 128, 129, 148, 188, 220-221, 233, 253, 294
- Erotiekadvertenties (zie convenant Ministerie van Justitie-dagbladpers)
- Escort 107, 109, 114-115, 119, 121, 289
- Etnisch ondernemerschap 230, 242, 257
- EU 43-50, 58
 - Actieplan mensenhandel* 44, 46-47, 58, 287
 - 'Expert group' mensenhandel 44, 46
 - Kaderbesluit mensenhandel* 17-18, 207, 220, 271
 - Mededeling inzake de bestrijding van mensenhandel* 45-46, 287
 - Mededeling inzake beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie* 49
 - Mededeling legale migratie* 48
 - Ontwerp directive [...] returning illegally staying third country nationals* 49
 - Prüm Conventie* 47
 - Resolution on forced prostitution [...] sports* 49
 - Richtlijn tijdelijke verblijfstitel* 43
 - Strategies to prevent [...] exploitation* 47-48
 - uitbreiding 108, 116, 250, 261, 289
- Eurojust 45, 204, 206
- Europese Hof voor de rechten van de mens (zie EHRM)
- Europees Verdrag voor de rechten van de mens (Zie EVRM)
- Europese Unie (zie EU)
- Europol 45, 146-147, 288
- EVRM 53, 212, 220
- Ex-ama's (zie ook Utrechtse aanpak) 62, 94-95, 294
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (zie EMM)
- Expertisepunt Jeugdprostitutie 103, 293
- Exploitanten seksbedrijven 31, 108, 142, 168, 289
- Facilitators 137, 153, 171, 189, 209, 214, 229, 239, 241, 297
- Faxbombardeement 115
- Financieel rechercheren 4, 151-178
 - definitie 152-153, 183
 - doel 152-153, 165, 171, 172, 179, 184, 297

- dilemma's 170-175
- internationaal 165, 169-170, 172-173, 184
- knelpunten 161-165, 166
- ontwikkelingen 156-158, 174
- opsporingshandelingen 161-165, 297
- succesfactoren 161-165, 297
- werkwijze 152, 162-163, 164, 173-174, 175, 184
- FIOD/ECD 126, 131, 295
- FKK 106, 115
- Fraude met identiteitspapieren (zie Identiteitsfraude)

- GAO 9, 10
- Gangmaster Licensing Act* 241
- Gemeenten 109-113, 116-120, 121, 148, 290, 295, 296
- GOC-teams 126, 136, 295
- Grensoverschrijdende mensenhandel (zie Mensenhandel: grensoverschrijdend)
- GRETA 52-53, 288

- Handhaven Op Niveau (HON) 115, 116-117, 289
- Handhaving prostitutiesector (zie Prostitutie: handhaving)
- Hoger Beroep (zie Beroep aangetekend)
- Hotelprocedure 114-115, 289
- Huisjesmelkerij 214, 218, 300
- Hulpverlening (zie ook Opvang) 137
 - regionale netwerken 86
 - signalering mensenhandel 125, 132, 296
- Huwelijksdwang 19, 218, 300

- Identiteitsfraude 130, 214, 224
- Illegaal verblijf 36
- Illegale adoptie (zie Adoptie)
- Illegale arbeid (zie Illegale tewerkstelling)
- Illegale (im)migratie 36, 45, 58, 128-129
- Illegalennota 36-37, 52
- Illegale prostituees (zie Prostituees, illegale)
- Illegale prostitutie (zie Prostitutie: illegaal)
- Illegale tewerkstelling (art. 197b Sr) 130-131, 132, 149, 209, 214, 223, 238, 239, 251, 261, 301
- ILO 220
- IND 89, 125, 132, 186, 235, 294, 295, 296
 - IND-meldpunt au pairs 235
 - registratie B9 (zie B9: achtergrondkenmerken aanvragers)
- Informatiegestuurde aanpak (zie ook Informatie Gestuurde Opsporing) 146
- Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) (zie ook artikel 27-stapeling) 36, 139
- Informatiepunt Jeugdprostitutie (zie Expertisepunt Jeugdprostitutie)

- Internationale rechtshulp 145, 170, 172-173, 180, 298
 International Labour Organization (zie ILO)
 International Organization for Migration (IOM) 92, 93, 255, 293, 294
- Jeugdprostitutie 95-103, 104, 292
 Jeugdprostitutie: Expertisepunt (zie Expertisepunt Jeugdprostitutie)
 Joint Investigation Team (JIT) 145-146, 295
 JOS project 183
 Juridische loketten 85
- Kaderbesluit mensenhandel* (zie EU: *Kaderbesluit mensenhandel*)
 Ketenaanpak mensenhandel (zie Samenwerking met (keten)partners)
 Ketenaanpak Prostitutie en Mensenhandel Amsterdam 93
 Kinderarbeid 253
 Kinderen van slachtoffers (zie Slachtoffers: kinderen van)
 Kinderhandel (zie Mensenhandel: minderjarigheid)
 Klanten van prostituees 6, 105, 117-118, 142
 strafbaarstelling van 7, 48, 107
 KMar 125, 126, 129-130, 294, 295
 Korpsmonitor 105, 124-125, 140
- Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) 115, 124-125, 148, 158
 Landelijk officier van justitie mensenhandel (zie OM: landelijk officier mensenhandel)
 Landelijk Platform Jeugdprostitutie 102-103, 293
 La Strada 92-93, 294
 Leges 9
 LEM (zie Landelijke Expertgroep Mensenhandel)
 Licht verstandelijk gehandicapten 61
 LOGO 62-63
 Loonvordering (zie Arbeidsrecht: loonvordering)
 Loverboyproject Zwolle 65, 98-99, 138-139, 142, 293
 Loverboys/loverboyproblematiek 95-96, 104
 Loverboys informatiemap 96
- Maatjesprojecten 90-91
 Massagesalons 105, 106, 288
 Meld M. 4, 128, 133-134, 296
 Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) 157-158, 165
 Mensenhandel
 - ambtsberichten 78
 - binnenlands 141, 297
 - definitie 9, 18-19, 21-25, 57, 95, 211, 286
 - grensoverschrijdend 47, 141, 144, 189, 295
 - minderjarigheid 3, 23, 45, 52, 56, 101, 227, 291, 292, 299
 - niet-seksuele uitbuiting (zie Overige uitbuiting)

- orgaanverwijdering (zie Organen: mensenhandel voor orgaanverwijdering)
- programmatische aanpak 186, 206
- strafdreiging/strafmaat 20, 24-25, 33, 57, 136, 208, 267, 286
- (uitbreiding) wetsartikel (art. 273f Sr) 1, 15-25, 207, 209, 219, 285
- verschil met mensensmokkel 217, 218, 300
- Mensenrechten 21, 22, 35, 45, 46, 58, 208, 212
- Mensensmokkel (art. 197a Sr) 225, 244
- Minderjarigheid (zie Mensenhandel: minderjarigheid)
- MOB-gaan van ama's 63-64, 103, 291
- Money-transfers 165, 169

- Nationaal actieplan mensenhandel (NAM)* 2-5, 29, 64, 203
- aanvullende maatregelen bij (zie Aanvullende maatregelen bij het NAM)
- Nationaal rapporteurs mensenhandel (zie ook BNRM) 10-11, 45, 48
- Nationale Ombudsman 77
- Nationale Recherche (NR) 123-124, 135, 145, 188, 294, 296
- Netwerken vrouwenhandel (zie Hulpverlening: regionale netwerken)
- NIDOS 62
- Niet-gereguleerde prostitutie (zie Prostitutie: niet-gereguleerd)
- Nigeria Project Terugkeer Kwetsbare Migranten 92

- OCTA 146-147
- OM
- aantal strafzaken 189-191, 298
- afhandeling strafzaken 196-198, 299
- knelpunten 136, 138, 148, 166, 184
- landelijk officier van justitie mensenhandel 188, 294
- mensenhandelofficieren (zie OM: portefeuillehouders mensenhandel)
- PG georganiseerde criminaliteit 185
- portefeuillehouders mensenhandel 125, 187, 206, 294
- prestatie-indicatoren 187, 206
- speerpunten 185-186, 294
- Ontneming algemeen 155-156, 159, 166-167, 167-168, 184, 186, 206, 298
- Ontneming art 36e Sr 154-155, 156
- ontwikkelingen 158-160
- knelpunten 158-159, 160
- internationaal 160
- resultaten 178-182, 184, 298
- Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) 125, 294
- Opheffing algemeen bordeelverbod
- evaluatie 31, 105
- verschuiving 107
- Opsporing 134
- capaciteit 125, 126, 135, 136, 295, 296
- knelpunten 129, 135-136, 148, 295, 296

- korte klappen 136, 148, 206, 296
- methoden (zie ook Financieel rechercheren) 138-139
- organisatie 134-135
- proces 125, 135-137
- succesfactoren 136-137, 138-139, 296
- Opsporingsmethoden (zie Opsporing: methoden)
- Opsporingsonderzoeken mensenhandel
 - aangiftes 142-144
 - aanleiding 127
 - aantallen 138, 140-141, 297
 - overige uitbuiting 137-138, 297
 - type sekswerk 141-142
- Opsporingsproces (zie Opsporing: proces)
- Opvang
 - capaciteit 4, 87, 104, 292
 - categoraal of integraal 3-4, 88-89, 292
 - gesloten 35-36, 102, 292
 - mannelijke slachtoffers 87, 88, 104, 252, 292
 - minderjarigen 101-102, 253-256, 292
 - organisatie van 142
 - slachtoffers van overige uitbuiting 87, 258, 261, 292
 - veiligheid 88
- Orgaandonatie (zie Organen: donatie)
- Orgaandonatie bij leven (zie Organen: orgaandonatie bij leven)
- Orgaanhandel (zie Organen: orgaanhandel)
- Orgaantoerisme (zie Organen: orgaantoerisme)
- Orgaantransplantatie (Zie Organen: orgaantransplantatie)
- Organen
 - commercialisering orgaandonatie 267-268, 271, 273
 - mensenhandel voor orgaanverwijdering 263-265, 267, 271-273, 295, 302-303
 - orgaandonatie 266, 302-303
 - orgaandonatie bij leven 273
 - orgaanhandel 263, 267-271, 273, 302-303
 - orgaantoerisme 263, 274, 302-303
 - orgaantransplantatie 263, 302-303
- Overige uitbuiting
 - begripsbepaling 21-25, 52, 57, 208, 211, 219, 300
 - dwangarbeid 219, 220
 - illegale arbeid (zie Illegale tewerkstelling)
 - indicatoren 213, 219, 220, 300
 - in familieverband 222, 227, 233, 257, 301
 - informele economie 229-230
 - risicogroepen 232, 233, 236, 247-256, 261-262, 301
 - risicosectoren 228, 230-247, 260, 300-301
 - signalering 130-132, 133, 134, 148, 212, 239, 240, 259-260, 301

- slachtoffers (zie Slachtoffers: overige uitbuiting)
- vraagzijde 228, 233, 238, 241, 259
- OVSE
 - Action plan* 55
 - Addendum to OSCE action plan* 56
 - Anti trafficking assistance unit (ATAU) 55
 - Resolution on combating involvement in trafficking [...] peacekeeping forces* 56
 - Resolution on combating trafficking in human beings* 56
 - Special representative on combating trafficking in human beings 55-56
- Palermo-protocol* (zie VN: *mensenhandelprotocol*)
- Parentclubs 105, 115, 121, 288, 290
- Patserproject 167
- PLEXA 62-63, 103
- Politie 295
 - capaciteit 115, 122, 148, 172, 184, 289
 - informatiehuishouding 125, 129, 138-139, 148, 295
 - prestatie-indicatoren 123, 136, 296
 - toezicht in prostitutiesector (zie Toezicht)
 - vreemdelingenpolitie (zie Vreemdelingenpolitie)
- Prestatie indicatoren (zie OM: prestatie-indicatoren; Politie: prestatie-indicatoren)
- Pretty Woman 96
- Preventie 5, 92, 258, 259
- Programmatische aanpak georganiseerde criminaliteit 137, 296
- Project 13 96
- Project Financieel Rechercheren 157
- Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPM/dNP) 124
- Prostituees, illegale 116
- Prostitutie
 - aanscherping wettelijk kader 118-120, 290
 - arbeidsverhoudingen 108, 116, 121, 168, 289
 - beleid 109, 118, 119-120, 289
 - controles (zie Toezicht: controles)
 - handhaving (zie Bestuurlijke handhaving)
 - illegaal 106, 128
 - jongens 106
 - niet-gereguleerd 106
 - nieuwe vormen 105, 288
 - toezicht (zie Toezicht)
 - uit prostitutie stappen (zie Uitstapprogramma)
 - zelfstandig ondernemerschap 108, 116, 121, 168
- Protocol inzake de preventie [...] mensenhandel [...]* (zie VN: *mensenhandelprotocol*)
- Protocol vermissing ama 63-64
- Prüm Conventie* (zie EU: *Prüm Conventie*)

- Raad van Europa (RvE) 288
- Action plan* 53
 - Campaign to combat trafficking in human beings* 54-55
 - Recommendation domestic slavery* 50-55
 - Verdrag mensenhandel* 51, 288
- Raad van State (afdeling Bestuursrechtspraak) 79, 287
- Raad voor de Rechtsbijstand 81
- Raad voor de Kinderbescherming 254-256
- Randstad Return Initiative 92
- REAN 92
- Rechter (zie Afdoening door rechter)
- Rechtsbijstand (zie ook Slachtoffers: rechtsbijstand) 80-82
- Rechtshulpverzoeken (zie Internationale rechtshulp)
- Regionale netwerken vrouwenhandel (zie Hulpverlening: regionale netwerken)
- Registratie slachtoffers (zie STV: registratie slachtoffers)
- Registratie jeugdprostitutie 100, 104, 293
- Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie 96-97
- Safe houses 88
- SAMAH 63, 80, 94-95, 294
- Samenwerking
- internationaal 47, 144-147, 160, 169-170, 184, 186, 189, 203, 205, 206, 295
 - met (keten)partners 86-87, 104, 111, 112, 116-117, 122, 137, 138, 166-169, 175, 290, 292, 293, 298
 - tussen criminelen (zie Criminele organisatie)
- Sauna's 105, 288
- Schadebemiddeling 85
- Schadefonds Geweldsmisdrijven 84
- Schadevergoeding (zie Slachtoffers: schadevergoeding)
- Schadevergoedingsmaatregel 83, 156, 181
- Scharlaken Koord 94, 294
- Schijn bedriegt (zie ook Meld M.) 6, 127, 133-134, 296
- (Schijn)huwelijk of -relatie 106
- School en veiligheid 103
- Seksindustrie (zie Prostitutie; Seksinrichtingen)
- Seksinrichtingen 105-107
- illegaal 107, 114, 115, 121, 288, 289
 - niet-locatiegebonden (zie Escort)
 - niet vergunningplichtig 107, 121
 - toezicht (zie Toezicht)
 - vergund 105, 113-114, 121, 289
- Sepotgronden 27, 198
- Signalenlijst mensenhandel 33, 104, 127, 148, 295
- Signalering mensenhandel (zie ook Overige uitbuiting: signalering) 3, 32-33, 127-134
- Siliadin vs France (zie EHRM)
- SIOD 125, 126, 130-131, 138, 167-169, 214, 241, 260, 294, 295, 296, 298

Slachtoffermonitor	90	
Slachtoffers		
aangiftebereidheid	129, 138-139, 296, 297	
aantallen (zie ook B9-regeling: aantallen aanvragen/verleningen)	67, 291	
drugs- en alcoholgebruik	70	
dwangmiddelen	23, 212, 233	
kinderen van	25, 70, 72, 73, 286, 291	
landen van herkomst (zie ook B9-regeling: achtergrondkenmerken aanvragers)		67-68, 73-74 248, 291
leeftijd (zie ook B9-regeling: achtergrondkenmerken aanvragers)	69, 72-73, 291	
leningen	142, 297	
minderjarigen	59-61, 73, 143-144, 190, 191, 244, 253-256, 272, 291, 297, 301	
opvang (zie Opvang)		
overige uitbuiting (zie ook Overige uitbuiting: risicogroepen)	66, 261	
positie in strafproces (zie ook Slachtoffers: schadevergoeding)	33-35	
rechtsbijstand	81-82, 104, 261-262	
registratie (zie STV: registratie slachtoffers; B9: achtergrondkenmerken aanvragers)		
schadevergoeding	52, 82-86, 155, 166, 167, 182-183, 184, 298	
schulden	142, 297	
sekse	69, 73, 252, 291	
terugkeer	52, 64, 92, 93, 94	
vergunde prostitutiesector	114, 121, 122, 137	
voortgezet verblijf	26-28, 57, 76, 89, 104, 286, 292	
Slavernij	19, 22, 220	
Sneep	137, 196	
Sociale Dienst	167	
Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV)	5, 93, 294	
Stichting Tegen Vrouwenhandel (zie STV)		
Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht	94, 294	
Straatprostitutie	107, 109, 289	
Strada, La (zie La Strada)		
Strafdreiging/strafmaat (zie Mensenhandel: strafdreiging/strafmaat)		
Strafzaken mensenhandel (zie OM: aantal strafzaken)		
STV	86, 87, 89, 93, 100, 252, 293, 294	
melders	70-71	
Platformoverleg	78, 287	
registratie slachtoffers (zie ook Slachtoffers)	67-71, 72, 144, 291	
Task Force Mensenhandel	4, 52	
Terugkeer (zie Slachtoffers: terugkeer)		
Tewerkstelling (zie Slachtoffers: tewerkstelling)		
Thaise massagesalons (zie Massagesalons)		
Thuiswerk	109, 119, 121, 289	
Tippelzones	107, 121, 288	
TIP rapport	9	

- Toezicht 113-118, 125, 289-290
 bestuurlijke rapportage (zie Bestuurlijke rapportage)
 controles 113-115, 121, 122, 134-135, 289, 290
 faxbombardement (zie Faxbombardement)
 taakverdeling politie/gemeenten 116-117, 122, 290
 toezicht via afspraak (zie Hotelprocedure)
- Turkse koffiehuizen 105, 288
- Uitbreiding EU (zie EU: uitbreiding)
 Uitbreiding wetsartikel (zie Mensenhandel: uitbreiding wetsartikel)
 Uitbuiting (zie Overige uitbuiting: begripsbepaling)
 Uitlokking 217
 Uitstapprogramma 94, 294
 UNHCR 40-41
 UNICEF 60
 United States Government Accountability Office (zie GAO)
 UNODC Global Report 9-10
 Utrechtse aanpak (ex ama's) 94-95
 UWV 167, 169
- Vakbonden 133
 Valor Buitenland 102
 Valse identiteitsdocumenten (zie Identiteitsfraude)
 Van Traaproject 112-113
 Veiligheidsdossier 89
 Verblijfsstatus, afhankelijke (zie Afhankelijke verblijfsstatus)
 Verdachten
 land van herkomst 194-196
 leeftijd 194
 sekse 196
- Verdrag over de rechten van het kind* (zie VN: *Verdrag over de rechten van het kind*)
 Vergunningenstelsel
 APV (zie APV modelverordening)
 landelijke registratie 115
 voor seksinrichtingen 109-113, 119-120, 179, 184, 289
- Verenigde Naties (zie VN)
 VNG 78, 96
 VN 38-43
 Conventie voor arbeidsmigranten 41
 Facultatief protocol inzake de verkoop van kinderen [...] kinderpornografie 17, 19
 Mensenhandelprotocol 38, 50, 207, 220, 271
 Special rapporteur on trafficking in persons [...] 6, 41-42
 Special rapporteur on violence against women 41
 Verdrag tegen transnationale [...] (zie VN: *Verdrag georganiseerde criminaliteit*) 17, 38
 Verdrag over de rechten van het kind 19, 45, 46

<i>Vluchtelingenverdrag</i>	40-41
<i>Vrouwenverdrag</i>	39
Voeging benadeelde partij	82-83
Voorlichting	4, 5, 91, 126, 127, 133-134
Voortgezet verblijf (zie Slachtoffers: voortgezet verblijf)	
Vraagzijde (zie ook Overige uitbuiting: vraagzijde)	6-8
Vreemdelingenbewaring	79-81, 104, 128-129, 137, 287
Vreemdelingenpolitie	125, 128, 136, 295
Vreemdelingentoezicht	36
Vrijheidsstraffen (duur)	202, 299
Vrom/IOD	216
Vrouwenhandel (zie Mensenhandel)	
Wallenproject	112-113
Wederrechtelijk verkregen voordeel	153-154
berekening	153, 163, 173, 176, 180-181, 184
besteding	177-178
omvang	155, 169, 175-176, 179-181, 298
Werkgeversfraude	167, 298
Werven slachtoffers (zie Slachtoffers: ronselen)	
<i>Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI)</i>	238
<i>Wet arbeid vreemdelingen (WAV)</i>	31-32, 216, 239, 261
<i>Wet BIBOB</i>	110-113, 289
<i>Wet herijking strafmaxima</i>	33
<i>Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)</i>	86
<i>Wet minimumloon en minimumvakantietoelage</i>	37-38
<i>Wet op de orgaandonatie (WOD)</i>	226-267, 271, 272, 302
<i>Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie</i>	19
<i>Wetsvoorstel gesloten jeugdzorg</i>	35-36
<i>Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces</i>	33-35
<i>Wet voorkoming schijnhuwelijken</i>	32
William Schrikker Groep	61
Witwassen	177-178

COLOFON

Referentie:

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel - Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Juni 2007

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Tel: +31 (0)70 3704514

Productie: Wolf Legal Publishers, Nijmegen/Tilburg

Layout: Jook van der Snel

© BNRM 2007